

Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation.

Rapport définitif

VOLUME I

Juin 2017

Philippe LAVIGNE DELVILLE
Jean-Philippe COLIN
Ibrahima KA
Michel MERLET

Avec des contributions de :
Cheikh Oumar BA
Georges KOUAME
Saydou KOUDOUGOU
Me. Bruno F. OUATTARA
Samir EI OUAAMARI

Le présent rapport constitue la version définitive de l'étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation, validée lors de l'atelier régional de validation qui s'est tenu du 13 au 15 juin 2017 à Abidjan.

Coordonnateur général de l'étude	Dr Cheikh Oumar BA Sociologue, spécialiste des institutions rurales, Directeur Exécutif de l'IPAR, Sénégal
Coordonnateur scientifique de l'étude Responsable étude pays, Benin	Dr Philippe LAVIGNE DELVILLE Socio-anthropologue, spécialiste régulations et marchés fonciers, France
Suivi de l'étude Co-responsable de l'analyse comparative des législations foncières Responsable de l'étude pays, Sénégal	Ibrahima KA Juriste-foncier, Chercheur à l'IPAR, Sénégal
Responsable de l'état de la littérature	Dr Jean-Philippe COLIN Economiste institutionnaliste, spécialiste des marchés fonciers, France
Responsable analyse comparative législation	Me Bruno Fako OUATTARA Juriste, Avocat, spécialiste foncier, Burkina Faso
Responsable outils de régulation	Michel MERLET Agroéconomiste, France
Responsable étude pays, Côte d'Ivoire	Dr Georges KOUAME Sociologue, Côte d'Ivoire
Responsable étude pays, Burkina Faso	Saydou KOUDOUGOU Socio-anthropologue, Burkina Faso
Assistant au responsable outils de régulation	Dr Samir EL OUAAMARI Géographe, France

Citation du document :

Ph. LAVIGNE DELVILLE, J-Ph. COLIN, I. KA, M. MERLET, 2017, Etude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation, UEMOA/IPAR, 198 p.

<p>Commission de l'UEMOA</p>  <p>DSAME/DRAH Avenue du Professeur Joseph Ki Zerbo 01 BP 543, Ouagadougou - Burkina Faso Tél. (226) 50 31 88 73 à 76 email : commission@uemoa.int / www.uemoa.int</p>	<p>Initiative Prospective Agricole et Rurale</p>  <p>Kër Jacques Faye, Immeuble Bilguiss, 67, Rond-Point VDN - Ouest Foire BP : 16788 - Dakar, Sénégal Tél : (221) 33.869.00.79 Email : ipar@ipar.sn / www.ipar.sn</p>
---	--

Etude réalisée par IPAR, en partenariat avec :



Table des matières

Table des encadrés	7
Table des tableaux	8
Table des figures	9
Liste des sigles et abréviations.	10
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	12
L'étude, son objet, son périmètre.	13
La dynamique des marchés fonciers ruraux.	14
Les marchés fonciers ruraux : efficacité, équité	15
Les politiques foncières face aux marchés fonciers ruraux	16
Les risques liés au développement actuel des marchés fonciers ruraux	17
Les inquiétudes et les attentes des professionnels et des organisations de producteurs	18
La question de la régulation des marchés fonciers ruraux : finalités et types d'instruments	18
Les priorités pour une régulation des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest	19
Une condition d'efficacité : des dispositifs pragmatiques, simples, ancrés dans les réalités et cohérents avec les capacités institutionnelles	21
Des besoins de connaissance	22
Des fiches expériences pour alimenter la réflexion	22
LEXIQUE DES CONCEPTS UTILISÉS DANS LE RAPPORT	24
INTRODUCTION	30
1- L'étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation.	32
2- Méthodologie et étapes de l'étude.	33
PARTIE I. LES MARCHÉS FONCIERS RURAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST ET LEUR DYNAMIQUE	36
I- Qu'est-ce qu'un « marché foncier rural » ?	38
1- Définition et champ de l'étude.	38
2- Dans chaque région, une gamme d'arrangements institutionnels, marchands et non marchands.	42
II- Émergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : des processus variés.	48
1-La diversité persistante des configurations régionales.	48
2- Les facteurs de la marchandisation des droits sur la terre.	48
2-1- Les grands facteurs : rareté et insertion dans l'économie marchande.	48
2-2- L'expansion urbaine.	49
3- Des transferts non marchands aux transactions marchandes.	51
4- Le cas des zones aménagées (dont irrigation).	55
III- Les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : diversité des arrangements et des logiques d'acteurs.	58
1- Les grands types de transactions.	58
1-1- Les contrats de faire-valoir indirect.	58
<i>Les locations.</i>	59
<i>Les mises en gage.</i>	60

<i>Les contrats de partage du produit.</i>	61
<i>Les contrats de plantation comme dispositifs d'accès à un droit d'usage ou d'appropriation.</i>	63
1-2- Les achat-vente.	63
« Ventes » ou ventes ?	63
<i>Importance des ventes et prix.</i>	65
2- Les acteurs des transactions foncières et leurs logiques	67
Les cédants.	68
Les preneurs.	69
Les courtiers fonciers.	71
3- Prendre ou céder des droits sur la terre : les logiques.	71
Achats-ventes.	71
<i>Ventes.</i>	71
<i>Achats.</i>	72
Faire-valoir indirect * : location & métayage	73
<i>Cessions en FVI</i>	73
<i>Prise en FVI</i>	74
Contrats de plantation	75
Vente versus location	75
Location versus métayage	75
<i>Cédants</i>	75
<i>Preneurs.</i>	76
IV- Les impacts des marchés fonciers : conflits, efficience productive, équité.	77
1- Transactions marchandes, insécurité, conflits, stratégies de sécurisation.	77
Tensions et conflits autour des transactions foncières marchandes.	78
<i>Tensions et conflits induits par la marchandisation de l'accès à la terre.</i>	78
<i>Tensions et conflits induits par une contestation des droits du cédant à céder.</i>	78
<i>Tensions et conflits interprétables en termes d'incomplétude du contrat.</i>	79
<i>Tensions et conflits venant de l'exécution du contrat.</i>	80
<i>Pratiques frauduleuses.</i>	80
Les stratégies de sécurisation et leurs limites.	81
<i>La définition des clauses (design contractuel*).</i>	81
<i>Sécurisation par les relations sociales entre les parties.</i>	81
<i>Autres stratégies de sécurisation.</i>	82
<i>Les contrats écrits.</i>	83
2- Inégalités foncières et équité dans les marchés fonciers en Afrique de l'Ouest.	85
Achats-ventes.	85
Contrats de plantation.	86
Faire-valoir indirect *	86

3- Efficience dans les marchés fonciers en Afrique de l'Ouest.	87
Achats-ventes.	88
Contrats de plantation.	89
Faire-valoir indirect *	89
V- Caractériser la diversité des marchés fonciers ruraux : essais de typologies.	91
1- Acteurs des marchés fonciers, types de transactions et incidence des marchés.	93
2- Configurations agraires et configurations de marché foncier.	97
PARTIE II. LES MARCHÉS FONCIERS RURAUX DANS LES POLITIQUES FONCIÈRES ACTUELLES ET LES ENJEUX D'UNE RÉGULATION	112
I- Les politiques foncières face au développement des marchés fonciers ruraux : une reconnaissance progressive, mais une absence d'offre de sécurisation fiable.	113
1- Les dispositions internationales et la régulation des marchés.	113
L'UEMOA comme instance d'intégration sous-régionale.	114
La CEDEAO comme instance d'intégration régionale.	115
L'Union Africaine comme instance d'intégration continentale.	116
Les Directives volontaires comme un cadre international de régulation des marchés fonciers.	117
2- De la négation à la reconnaissance des droits locaux/coutumiers : une prise en compte variée des transactions foncières rurales dans les réformes récentes.	117
Des dispositifs historiquement centrés sur l'immatriculation, laissant les droits locaux coutumiers dans l'informalité.	118
Les réformes depuis les années 1990 : reconnaître les droits locaux et les transactions foncières sur les terrains coutumiers.	119
Des réformes diversement mises en œuvre : le problème de l'incomplétude juridique et institutionnelle.	132
3- Les dispositifs semi-formels* : atouts et limites des pratiques locales de sécurisation des transactions.	133
Les dispositifs semi-formels* : des degrés variables d'institutionnalisation de solutions palliatives.	133
Atouts et limites des dispositifs semi-formels*	136
4- La timide émergence de la question de la régulation dans les réformes récentes/en cours.	137
Un accent sur la propriété plus que sur les droits d'usage, une absence de restriction sur le droit de vendre.	139
La question des investisseurs urbains ou internationaux, et de la mise en valeur des terres achetées.	140
II- Les risques liés au développement actuel de marchés fonciers ruraux non régulés.	141
1- Les conflits et les risques sociaux liés à des ventes non sécurisées, parfois illégitimes, et aux contrats aux clauses non respectées.	143
2- Les risques sociaux et économiques liés à la marginalisation foncière des autochtones et à la renégociation non régulée des accords antérieurs.	143
3- Les risques d'exclusion par le marché.	144
4- Les risques économiques et sociaux liés aux acquisitions par les élites urbaines, le problème des domaines improductifs dans un contexte de pression croissante sur la terre.	146
5- Les risques d'effets négatifs des marchés fonciers en termes d'équité et d'efficience, du fait des « imperfections de marché » et des carences de l'environnement institutionnel du secteur agricole.	146
6- Les risques en termes d'emploi, de revenu et de sécurité alimentaire liés aux modèles agro-entrepreneuriaux.	147

7- Les risques spécifiques au pastoralisme.	149
III- Les inquiétudes et les attentes des acteurs, notamment des organisations paysannes et pastorales.	150
PARTIE III. Penser la question de la régulation des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'ouest	153
I- Réguler les marchés fonciers : un cadre conceptuel, une gamme d'instruments possibles.	154
1- Que peut vouloir dire « réguler les marchés fonciers » ?	155
Pourquoi vouloir réguler les marchés fonciers ?	155
Toute régulation répond à un choix de société, et s'inscrit dans la durée.	157
Des régulations à différentes échelles et concernant divers espaces sociaux.	157
2- Des interventions directes et indirectes sur des trajectoires en cours : une typologie des leviers d'action possibles.	158
3- Finalités de la régulation et grands types d'instruments.	162
Une allocation du foncier adaptée à la politique économique et sociale envisagée (finalité n°1).	162
Favoriser certains modes d'exploitation et certaines catégories d'agents économiques dans leur accès au foncier (finalité n°2)	164
Réduire les déséquilibres au niveau des rapports fonciers marchands (finalité N°3).	166
II- Les grands enjeux d'une régulation des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les types d'instruments possibles.	170
1- Partir des objectifs stratégiques définis par les Etats pour mieux réguler les transactions foncières.	170
Reconnaître, légitimer et sécuriser, pour pouvoir réguler.	170
Orienter la dynamique des marchés vers une « répartition socialement désirable » des droits sur la terre.	171
Quatre axes pour des régulations.	172
2- Une première priorité : des dispositifs adaptés et fiables de sécurisation des transactions foncières, pour un « bon fonctionnement » des marchés.	177
Des dispositifs accessibles et opératoires pour formaliser, valider, enregistrer les transferts définitifs de droits sur la terre.	177
Une formalisation obligatoire pour les achats-vente.	179
Des transactions sécurisées, même sur des parcelles non légalisées.	179
La question du droit à céder pour les parcelles familiales.	181
La question du droit des autres usagers.	183
Pour les faire valoir indirects, une formalisation optionnelle, sur des bases souples, à partir de contrats types adaptés aux différents types de FVI existants.	185
La question des « grandes acquisitions » sur des réserves foncières.	186
3- Différencier les règles selon les espaces et les acteurs.	187
4- Rééquilibrer les marchés fonciers.	187
Promouvoir les faire valoir indirects plus que l'achat vente.	188
Intervenir directement sur les transactions.	188
5- Décourager les futurs achats improductifs, traiter les cas existants.	190
6- Une condition d'efficacité : des dispositifs pragmatiques, simples, ancrés dans les réalités et cohérents avec les capacités institutionnelles.	191
Références bibliographiques.	193

Table des encadrés

Encadré 1. Comment analyser les marchés fonciers ?	36
Encadré 2 Droits et faisceaux de droits : précisions conceptuelles	38
Encadré 3. Terres rurales, terres urbaines au Sénégal	40
Encadré 4. Les marchés fonciers péri-urbains au Burkina Faso	49
Encadré 5. La cession négociée du foncier à l'Etat en Côte d'Ivoire	49
Encadré 6. Une influence urbaine dans l'arrière pays	50
Encadré 7. L'émergence des locations dans la vieille zone cotonnière du Burkina Faso	51
Encadré 8. La monétarisation de l'accès aux pâtures	52
Encadré 9. En pays sereer, une absence de marché foncier malgré des fortes densités de population et les cultures de rente	52
Encadré 10. Bouleversements fonciers autour des infrastructures publiques	53
Encadré 11. Oui aux locations, non aux ventes : le point de vue d'un responsable de coopératives	55
Encadré 12. Locations sur les périmètres irrigués au Burkina Faso	56
Encadré 13. Transactions foncières dans les périmètres irrigués du delta du fleuve Sénégal	56
Encadré 14 Projet de bail entre une entreprise et une « communauté villageoise » en Côte d'Ivoire	59
Encadré 15. L'abandon des restrictions aux ventes dans la zone cotonnière du Burkina Faso	63
Encadré 16. Loumbila et Koubri, dans la périphérie de Ouagadougou	64
Encadré 17. Femmes et marchés fonciers	69
Encadré 18. Quelques cas de contrats écrits pour des locations au Burkina Faso	83
Encadré 19. Les critères de caractérisation des marchés fonciers	90
Encadré 20. Législations foncières et accès à la terre des non nationaux	113
Encadré 21. Le cas de la Guinée-Bissau	119
Encadré 22. Les procédures locales de vente au Sénégal : quand les collectivités et l'Etat entérinent des pratiques illégales	134
Encadré 23. Les carences du droit appliqué au Niger	136
Encadré 24. La régulation des marchés dans le Code domanial et foncier béninois	137
Encadré 25. Le contrôle des transactions dans la Politique Foncière Agricole du Mali	138
Encadré 26. Les chartes foncières, un instrument de régulation des prêts	139
Encadré 27. Les accaparements de terre et les ventes abusives : le point de vue de la CNOP au Mali	146
Encadré 28. Quand des autorités locales veulent réguler les achats de terre	149
Encadré 29. Les expériences analysées	154
Encadré 30. Réformes agraires et réformes agraires « assistées par le marché »	155
Encadré 31. Penser la formalisation, en termes de stock ou en termes de flux ?	179
Encadré 32. PV de conseil de famille relatif à une location	181
Encadré 33. Des propositions de contrats types en Côte d'Ivoire	184
Encadré 34. Réflexion sur la régulation des prix dans le contexte rural ivoirien	188

Table des tableaux

Tableau 1. Arrangements institutionnels permettant aux populations d'accéder à la terre dans le sud du Bénin	42
Tableau 2. Arrangements qui permettent aux populations d'accéder à la terre, aire cotonnière du Burkina Faso	43
Tableau 3. Prêts et locations dans les villages de la commune de Mogtédou (Burkina Faso) (hors villages AVV)	44
Tableau 4. Arrangements qui permettent aux populations d'accéder à la terre, Centre Ouest de la Côte d'Ivoire	45
Tableau 5. Typologie élémentaire des contrats avec partage du produit	61
Tableau 6. Montant moyen des transactions par hectare (hors plantations en production, FCFA)	66
Tableau 7. Caractérisation des acteurs et des transactions : quelques configurations-types	93
Tableau 8. Incidences du jeu des marchés fonciers en termes de sécurisation des transactions	94
Tableau 9. Incidences du jeu des marchés fonciers en termes d'efficacité et d'équité	95
Tableau 10. Principales configurations foncières au Bénin et place des marchés fonciers	96
Tableau 11. Principales configurations foncières au Burkina Faso et place des marchés fonciers	101
Tableau 12. Principales configurations foncières en Côte d'Ivoire et place des marchés fonciers	104
Tableau 13. Principales configurations foncières au Sénégal et place des marchés fonciers	106
Tableau 14. Configurations agraires, types de marchés fonciers et risques	109
Tableau 15. Cadre légal comparé (1) : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Sénégal	120
Tableau 16. Cadre légal comparé (2) : Guinée-Bissau, Mali, Niger, Togo	125
Tableau 17. Régulation des marchés fonciers : typologie des interventions directes (1/2)	157
Tableau 18. Régulation des marchés fonciers : typologie des interventions directes (2/2)	158
Tableau 19. Régulation des marchés fonciers : interventions indirectes	159
Tableau 20. Enjeux de régulation en Afrique de l'ouest et familles d'instruments	172

Table des figures

Figure 1. Le périmètre de l'étude	41
Figure 2. Ampleur des palmeraies sélectionnées ; 7 km à l'est d'Adjohoun (nord de Békandji)	65
Figure 3. Ampleur des palmeraies sélectionnées ; 9 km à l'est d'Adjohoun (entre Békandji et Yoko)	65
Figure 4. Panneau visant à sécuriser un domaine acheté (Bénin, région de l'Ouémé)	81
Figure 5. Bornes en vente en bordure de route (Bénin, région de l'Ouémé)	82
Figure 6. Les réformes foncières : une périodisation	117
Figure 7. Exemples de contrats en Côte d'Ivoire	133
Figure 8. Conception «absolue» de la propriété et exclusion des tiers	182
Figure 9. Intégrer les servitudes et le droit des tiers à la négociation des transactions	183

Liste des sigles et abréviations.

AGTER	Association pour Contribuer à Améliorer la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles
ANDF	Agence Nationale du Domaine et du Foncier
ANOPACI	Association Nationale des Organisations Professionnelles Agricoles de Côte d'Ivoire
APESS	Association pour la Promotion de l'Elevage au Sahel et en Savane
APFR	Attestation de Possession Foncière Rurale
AWV	Aménagement des Vallées du Volta
CDF	Code Domanial et Foncier
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNRF	Commission Nationale de Réforme Foncière
COFOCOM	Commission Foncière Communale
CRAFS	Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal
CSA	Conseil de la Sécurité Alimentaire
DV	Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale
FVD	Faire-Valoir Direct
FVI	Faire-Valoir Indirect
GRAF	Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier
ICS	Industries chimiques du Sénégal
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale
LDN	Loi sur le Domaine National
LOA	Loi Orientation Agricole
LOASP	Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastoral
LPI	Land Policy Initiative
MCA-BF	Millénium Challenge Account Burkina Faso
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisations de Producteurs
ORFAO	Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest
PACR/VFS	Projet d'Appui aux Collectivités Rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal

PATC	Politique de l'Aménagement du Territoire Communautaire
PAU	Politique Agricole de l'Union
PDIDAS	Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal
POAS	Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols
PST	Producteur Sans Terre
PV	Procès-Verbal
PVP	Procès-verbal de Palabre
RBM	Réseau Billital Marobè
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
SAED	Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta
SAFER	Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
TDR	Termes De Référence
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Résumé exécutif

L'étude, son objet, son périmètre.

« L'Etude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation », commanditée par l'UEMOA et réalisée par IPAR, s'inscrit dans le prolongement de la réflexion menée par l'UEMOA sur les politiques foncières en milieu rural, et fait partie des chantiers identifiés en octobre 2009 par l'atelier régional de validation de l'étude sur « la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA », réalisée en 2004 et actualisée en 2009. Elle a pour objectif principal d'examiner les risques liés au développement des marchés fonciers ruraux non régulés¹ et de produire des outils de réflexion sur les instruments de régulation qui pourraient permettre de limiter ces risques. La question est importante dans un contexte d'intégration régionale, fondé sur la libre circulation des hommes et des biens.

Les marchés fonciers sont des ensembles de transferts marchands de droits*² sur la terre. On parle de transfert marchand* (ou de transaction marchande*) lorsqu'il y a transfert, d'un cédant à un preneur, de droits d'appropriation ou d'usage contre une contrepartie exigible, établie sur la base d'un système d'équivalence : le prix. La notion de prix n'implique pas systématiquement le recours à la monnaie : un accès à la terre contre une partie de la production, ou encore contre du travail, peut être qualifié d'échange marchand.

Le transfert peut porter sur des droits différents, droits d'appropriation, droits d'usage, et donc pas forcément sur la totalité des droits sur la parcelle. Se pose alors la question du devenir des droits éventuels des tiers, celui des autres acteurs (droits de cueillette des femmes, droits de passage des voisins, droit de vaine pâture des éleveurs, etc.) après la transaction.

L'objet de l'étude est les marchés fonciers ruraux et les Termes de référence (TDR) spécifient les types de transactions à considérer. L'allocation de droits par un pouvoir politico-administratif (qu'il soit coutumier ou étatique) ne relève pas d'une transaction marchande, même quand il y a un paiement monétaire.

L'étude concerne les transactions marchandes portant sur des terres situées en milieu rural (champs, pâturages, ligneux, etc.) et dont l'objectif affiché est la mise en valeur agricole. L'achat de terrains pour la construction n'est pris en compte que s'il porte sur des terres jusqu'alors agricoles ou agro-pastorales.

L'étude propose une analyse globale, appuyée sur quatre études pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Sénégal) et une revue juridique portant sur les huit Etats membres de l'UEMOA. Le rapport est centré sur la mise en perspective des enjeux de régulation et des types d'instruments possibles dans la zone UEMOA. Conformément aux TDR, il s'agit d'outiller les acteurs des politiques foncières en références et en cadres d'analyse pour qu'ils puissent mettre en débat la question de la régulation et négocier des réponses adaptées aux différents contextes.

1• Toute transaction répond à des normes et est donc « régulée » d'une manière ou d'une autre. On entend ici « non régulé » au sens de « ne faisant pas l'objet de régulation publiques explicites visant à assurer sécurité et équité ».

2• Tous les mots ou expressions suivies d'un astérisque sont définis dans le lexique qui suit le présent résumé.

La dynamique des marchés fonciers ruraux.

Les transactions foncières marchandes relèvent de plusieurs grandes catégories : l'achat-vente^{3*}, qui porte (dans la forme « complète »*) sur l'ensemble du faisceau* de droits ; les cessions temporaires du droit d'exploiter la terre moyennant une contrepartie non symbolique, qui aboutissent à des situations de faire-valoir indirects* (de type location, avec paiement d'une rente fixe, ou métayage, avec partage du produit) ; les contrats de plantation de cultures pérennes, avec partage de la plantation, de la récolte ou de la plantation et de la terre une fois la plantation en production.

Les transactions marchandes prennent place au sein d'une gamme plus large de transferts fonciers, au sein des groupes familiaux ou en dehors. L'héritage, le don, le prêt ou l'installation sans limitation de durée, le prêt à durée limitée, sont d'autres formes de transferts, non marchands, de droits fonciers. Il faut analyser les transferts marchands dans leurs rapports aux autres modes de transferts.

La terre est un bien particulier qui n'est pas produit pour être une marchandise. Elle n'est pas un bien marchand dans de nombreuses régions du monde. En Afrique rurale, une conception du foncier comme patrimoine intergénérationnel a longtemps été, et est encore dans de nombreuses régions, une raison pour refuser les ventes de terre. Parfois anciennes, souvent récentes, les transactions foncières marchandes se développent cependant, marquant des ruptures, plus ou moins fortes, avec ce principe coutumier de non-aliénabilité. Ce principe vise à préserver la terre comme bien commun pour les groupes familiaux élargis. Il permet des ajustements entre la taille des groupes domestiques et les surfaces exploitées, et de garantir un accès à la terre aux membres présents et futurs de ces groupes. Ce qui assure une certaine « protection sociale » dans des contextes où l'Etat n'est pas en mesure d'apporter des solutions face aux risques de l'existence.

Les grands facteurs de marchandisation* sont la pression foncière, l'insertion dans l'économie de marché, les changements techniques, les changements de normes sociales, les politiques publiques. Mais aucun ne joue mécaniquement. Certaines régions ne connaissent pas de marché foncier alors que les conditions semblent réunies. Inversement, un marché foncier de l'achat-vente peut se développer là où les conditions locales ne s'y prêtent pas a priori, du fait de l'intervention d'acteurs externes (migrants, retour de ressortissants, acheteurs urbains). L'intervention d'acheteurs urbains, dans un but spéculatif ou d'investissement productif, est un facteur majeur de marchandisation, en périphérie urbaine (sur des profondeurs parfois importantes) et dans certaines zones, peu densément peuplées, bien connectées aux marchés. Dans les aménagements hydro-agricoles réalisés par l'Etat ou les projets de développement, les attributaires disposent de droits d'usage, non cessibles, ce qui n'empêche pas le développement d'un marché foncier, répondant aux besoins d'ajustement des surfaces cultivées avec les autres facteurs de production (capital, travail), et alimenté par les difficultés de certains paysans à payer la redevance hydraulique.

L'extension des transferts marchands n'implique pas automatiquement un « désenclassement »* complet des rapports fonciers, c'est-à-dire une autonomisation des droits sur la terre par rapport aux rapports sociaux. Bien souvent, on observe des situations de « marchandisation imparfaite », où le marché peut faire l'objet de diverses restrictions, où les « ventes » ne concernent que le droit de planter ou de cultiver et n'entraînent pas nécessairement une aliénation du fonds. La mise en gage a longtemps permis un contournement de l'interdit social de vendre.

3• Le terme « achat-vente » signifie que la transaction qui est une vente pour le cédant est un achat pour le preneur, et pas que l'achat est fait pour revendre ensuite.

Alors que le développement des locations ou des contrats de plantation ne suscite pas de problème majeur, les ventes sont beaucoup plus conflictuelles :

- elles représentent une perte de patrimoine pour les cédants, contreviennent souvent aux normes sociales locales, et se font alors sous le manteau, ou dans un « marché gris », ni complètement occulte, ni véritablement assumé ;
- il peut y avoir ambigüité – ou réinterprétation ultérieure – sur le contenu de la transaction (vente complète* ou cession de droits d'exploiter sans aliénation du terrain) ;
- dans le cas de parcelles familiales, la vente peut avoir lieu sans l'accord de tous les ayants droit et susciter des contestations ultérieures ;
- des ventes de détresse faute d'alternative en cas de besoin financier urgent, des ventes opportunistes face aux capacités financières d'acheteurs externes, et parfois les pressions à la vente de la part de ces acheteurs, font que le marché de l'achat-vente, notamment avec des acheteurs externes à l'espace local, peut être particulièrement asymétrique ;
- l'absence de dispositif efficace d'enregistrement des ventes rend possible les remises en cause, voire les manœuvres frauduleuses ;
- lors de la vente, les droits des tiers sont souvent ignorés, contribuant à leur exclusion.

Les marchés fonciers ruraux : efficacité, équité.

Les impacts des marchés fonciers ruraux dépendent fortement des contextes, de l'importance des autres modes d'accès à la terre, des acteurs présents (côté cédants et côté preneurs), des inégalités et des rapports de force. Des analyses contextualisées sont donc nécessaires.

Hors systèmes de production mécanisés, il y a peu « d'économies d'échelle »^{4*} en agriculture et l'agriculture familiale est en général la plus productive. Ceci devrait orienter les marchés fonciers en faveur de l'agriculture familiale, conciliant ainsi efficacité et équité. Mais l'environnement économique et institutionnel se caractérise par de nombreuses « imperfections »* qui handicapent l'agriculture familiale. Dans de tels contextes, les marchés fonciers tendent à opérer en faveur des acteurs les mieux dotés en capital, qu'ils soient productifs ou non, avec une dynamique allant ou non vers plus d'efficacité, mais certainement pas vers plus d'équité.

Le marché de l'achat-vente est très largement biaisé en faveur des acheteurs externes, la plupart du temps urbains (fonctionnaires, cadres, hommes politiques, commerçants, etc., originaires ou non de la zone), du fait de leurs capacités monétaires, que ceux-ci soient dans une logique spéculative (placement d'épargne, anticipation de l'augmentation du prix de la terre) ou dans une logique productive. Très fréquents, les achats improductifs réduisent les surfaces disponibles pour l'élevage pastoral, et le développement futur de l'agriculture familiale. Dans le cas d'investissements productifs, la rentabilité de l'investissement du point de vue de l'entrepreneur ne garantit pas que son mode d'exploitation soit le plus performant du point de vue de l'intérêt national (valeur ajoutée nette par hectare ; emploi et distribution de revenus à la population ; contribution à la sécurité alimentaire ; risques environnementaux, etc.).

Les pratiques de faire-valoir indirect* sont en général plus équilibrées, et permettent de concilier plus facilement efficacité productive, équité et intérêt pour la société dans son ensemble. Ils évitent la dépossession des cédants. Mais

4• Une économie d'échelle correspond à la baisse du coût unitaire d'un produit lorsque la quantité produite augmente.

des cas de concentration foncière sur base de droits d'usage, dans les configurations de « tenure inversée », peuvent se développer au sein de l'agriculture familiale et plus encore avec des entrepreneurs, y compris extérieurs au milieu rural (tenure inversée faisant référence à la cession de terre en FVI par des petits propriétaires⁵ ou possesseurs, au bénéfice de preneurs plus aisés).

L'ampleur des phénomènes de concentration foncière (tant en termes de propriété que de droits d'usage) est très mal connue. Dans l'espace UEMOA, le cas de la Guinée-Bissau est particulièrement caractéristique d'accaparements largement improductifs, sur base de concessions. Des recherches approfondies sont urgentes pour documenter ces dynamiques et mesurer les inégalités foncières et leurs impacts économiques et sociaux.

Les politiques foncières face aux marchés fonciers ruraux.

Rompant avec le statut généralement peu clair des droits coutumiers dans les législations foncières des Indépendances, les réformes foncières engagées depuis le début des années 2000 dans de nombreux pays de la région, ouvrent la possibilité d'une reconnaissance juridique des droits coutumiers, par une simplification des procédures d'immatriculation, ou la mise en place de procédures alternatives ou complémentaires à l'immatriculation (certificat foncier individuel ou collectif, attestation de possession foncière, etc.). Les différents pays ont cependant choisi des orientations variées : les uns recherchent des compromis entre sécurisation des droits coutumiers et reconnaissance du marché, quand d'autres choisissent des politiques clairement orientées vers la propriété privée et la promotion du marché. La question de la régulation ou du contrôle des marchés est encore peu posée. Lorsqu'elle l'est, c'est essentiellement en termes de seuils de surface complexes à mettre en œuvre et susceptibles d'une instrumentalisation clientéliste.

Les réformes sont à des degrés d'avancement variables. Là où le dispositif légal et réglementaire existe, sa mise en œuvre sur le terrain demeure faible.

L'accès aux dispositifs de formalisation des droits coutumiers demeure donc à l'heure actuelle très limité, et le restera très probablement pendant une certaine durée. Par ailleurs, les procédures établies et leur coût les rendent, dans plusieurs pays, en pratique inaccessibles aux paysans, en particulier dans les démarches à la demande.

Pour ces raisons, la grande majorité des transactions marchandes continuent à l'heure actuelle à se dérouler en dehors du cadre légal, via les dispositifs « semi-formels* » mis au point par les acteurs ruraux et les administrations locales pour répondre aux besoins nés du développement de ces transactions. La majorité des ventes (et parfois des locations) est ainsi formalisée par des contrats écrits, mobilisant des témoins, et légalisés auprès de l'administration locale ou des collectivités territoriales.

Plus ou moins institutionnalisés selon les pays, ces dispositifs semi-formels* représentent une tentative de réponse à l'absence d'une offre publique structurée en matière de formalisation et de sécurisation des transactions. Ils n'empêchent pas les conflits, pour différentes raisons :

- ils ne traitent pas la question du droit à vendre du cédant, qui est une cause majeure de contestation, surtout dans le cas de terres familiales ou villageoises, mais aussi dans le cas des ventes frauduleuses ;

5• Dans ce texte, le terme de « propriétaire » est utilisé par commodité pour désigner les vendeurs ou les cédants en FVI, même dans les situations où ceux-ci ne maîtrisent pas l'ensemble du faisceau de droits définissant une propriété privée.

- ils ne traitent pas toujours la question du contenu de la transaction ;
- ils n'offrent pas de réponse aux situations d'entre deux, induites par des paiements fractionnés. Ainsi, il n'est ni précisé quand la vente est déclarée actée, ni ce qu'il se passe en cas de défaillance de l'acheteur avant paiement complet ;
- ils ne sont pas enregistrés à date certaine.

Ils doivent cependant être pris très au sérieux car ils témoignent des besoins liés au développement des marchés fonciers.

Les risques liés au développement actuel des marchés fonciers ruraux.

Les marchés fonciers ruraux se caractérisent par :

- des réalités très variables d'une région à l'autre, et d'un pays à l'autre en fonction de l'histoire agraire et des politiques agricoles et foncières en vigueur ;
- la coexistence de plusieurs dynamiques différentes mais imbriquées : marché de l'achat-vente et marché du faire-valoir indirect * ; transactions entre acteurs locaux et transactions mettant en jeu des acteurs urbains, voire internationaux ;
- de fortes asymétries de capacité financière entre agriculture paysanne et acheteurs externes plus aisés, et de fortes défaillances dans l'environnement économique et institutionnel ;
- une absence ou une faiblesse des dispositifs et des procédures de vente ;
- des interrogations croissantes sur les effets, tant économiques que sociaux, voire environnementaux, de l'extension non régulée des transferts marchands, dans des contextes de fortes asymétries de capital financier, humain et social.

Le développement des marchés fonciers peut représenter une opportunité pour certains groupes dont l'accès à la terre est limité dans les normes coutumières. Ainsi, les faire-valoir indirects * peuvent permettre à des paysans sans terre d'accéder au foncier. Les femmes qui ont les moyens nécessaires peuvent, par le marché, accéder à la propriété foncière. Si elle ne repose pas sur des contrats à durée courte et/ou trop onéreux, mettant le locataire en situation précaire, la location peut être une réponse à la remise en cause des installations sans limitation de durée entre autochtones et migrants, par les enfants de ceux qui les ont conclus.

Pour autant, les modes actuels de développement des marchés fonciers non régulés induisent des risques économiques et sociaux majeurs :

- les risques de conflits liés aux ventes illégitimes, réalisées sans l'accord des ayants droit familiaux, à des contrats non respectés, bref aux défaillances du cadre institutionnel de régulation des transactions ;
- les risques sociaux et économiques liés à la marginalisation foncière des autochtones et à la renégociation non régulée des accords antérieurs ;
- les risques de spéculation foncière de la part d'acteurs externes mieux dotés financièrement, au détriment de l'agriculture familiale et des acteurs les plus vulnérables ;
- les risques d'exclusion par le marché, d'autant plus fort que les ménages ruraux n'ont quasiment pas d'autre alternative que de céder des droits fonciers en cas de besoin urgent d'argent, et que des acheteurs urbains

contribuent à faire monter les prix ;

- les risques d'inefficacité économique découlant de marchés fonciers biaisés par de fortes « imperfections »* dans l'environnement économique et institutionnel de l'agriculture ;
- les risques en termes d'emploi, de revenu et de sécurité alimentaire liés aux modèles agro-entrepreneuriaux, lorsqu'ils sont orientés vers l'exportation, ou que les modes (direct ou indirects) d'exploitation sont dépendants d'intrants importés et que leur valeur ajoutée nette pour l'économie nationale (une fois déduits les matériels, les équipements, les intrants importés, et les éventuels rapatriements de bénéficiaires) est faible ;
- les risques qu'une conception exclusive de l'achat, faisant fi des droits des tiers (ne prenant pas en compte par exemple les couloirs de passage du bétail ou les besoins de circulation), fait porter sur les usagers des ressources naturelles et en premier lieu sur les pasteurs.

Les inquiétudes et les attentes des professionnels et des organisations de producteurs.

Face à ces développements et à ces risques, les responsables des politiques foncières rurales oscillent entre valorisation du marché et de l'agrobusiness et inquiétudes. Les organisations professionnelles agricoles prennent acte de l'existence et du développement des marchés fonciers mais revendiquent une régulation, pour que ceux-ci ne jouent pas au détriment de l'agriculture familiale. Elles veulent promouvoir la location plus que les ventes, sensibiliser les producteurs aux risques des ventes, protéger l'espace nécessaire au développement de l'agriculture familiale. Au Sénégal, elles refusent le principe de la vente de terre, au profit d'une « cessibilité encadrée » limitée au faire-valoir indirect*. Les organisations pastorales sont particulièrement inquiètes du développement des achats de terre par les élites urbaines, qui amputent encore un espace pastoral en restriction, et coupent les trajets de circulation du bétail.

La question de la régulation des marchés fonciers ruraux : finalités et types d'instruments.

Dans de nombreuses régions du monde, la terre n'est pas considérée comme une marchandise, ou en tous cas pas comme une marchandise comme les autres, et le foncier a longtemps été – et est parfois encore – maintenu à l'écart des rapports marchands, en tous cas de l'achat-vente. Là où les marchés fonciers se sont développés, les Etats ont cherché à les contrôler pour éviter les processus de concentration foncière ou d'exclusion jugés socialement et politiquement risqués, ainsi que pour favoriser les groupes sociaux dont ils défendaient les intérêts ou les producteurs jugés les plus efficaces compte tenu des choix en matière de développement agricole et économique. Ils ont aussi cherché à corriger les effets du marché en termes d'inégalités par des réformes agraires redistributives, en particulier visant à corriger des injustices historiques.

On appelle « régulation des marchés fonciers », l'ensemble des mesures qui, à une échelle ou une autre, visent à influencer sur ces marchés pour les orienter dans un sens voulu, et donc contrecarrer, en partie au moins, les effets jugés négatifs ou anticiper des dynamiques en cours. A travers la régulation, l'Etat (ou les collectivités locales) intervient sur les marchés pour en corriger les dysfonctionnements et orienter l'évolution de l'économie et de la société, en fonction de finalités politiques. Agir pour rééquilibrer ou transformer les structures foncières est une œuvre de longue haleine, qui suppose une volonté politique dans la durée et des institutions efficaces qui internalisent les objectifs de la politique foncière. Une intervention publique mal ciblée sur les marchés est susceptible de conduire à

des distorsions économiques marquées et/ou au développement de transactions informelles.

La mise en place de régulations correspond à des conjonctures politiques spécifiques, à une volonté politique forte de corriger des dynamiques jugées négatives. Elle s'oppose donc aux intérêts des acteurs qui bénéficient de ces dynamiques et chercheront à s'opposer à ces mesures ou à les neutraliser ou les détourner. Une forte mobilisation des organisations professionnelles est souvent une condition d'effectivité. Les politiques de régulation doivent être ajustées périodiquement, en fonction des évolutions, de leur succès ou de leurs difficultés. En fonction des pays et des moments, une large gamme d'instruments de régulation ont été mise en place, avec des finalités diverses et des résultats variés.

Deux grandes familles peuvent être distinguées. Les instruments directs interviennent sur les transactions foncières elles-mêmes :

- en déterminant quelles transactions sont autorisées ou non dans tel ou tel espace ;
- en définissant qui peut y participer et qui ne peut pas, quels sont les preneurs privilégiés ;
- en apportant des informations sur les prix ;
- en régulant les contenus de la transaction (prix, seuils de surface, durée pour les locations, etc.) ;
- en définissant les conditions de formalisation et de validation légale des transactions.

Les instruments indirects modifient l'environnement économique de l'activité agricole, et les capacités des différents acteurs. A travers cela, ils rééquilibrent des rapports de force, augmentent la capacité de négociation des acteurs prioritaires, réduisent les intérêts des autres à participer aux marchés fonciers. Les interventions indirectes peuvent porter sur l'accès au crédit, sur la force de travail, sur le marché des produits. Elles peuvent aussi passer par la fiscalité, une fiscalité foncière annuelle, éventuellement différentielle, étant un outil puissant pour favoriser les producteurs efficaces, la fiscalité sur les transactions pouvant promouvoir ou décourager les transactions.

A l'échelle internationale, la plupart des instruments, directs ou indirects, ont été expérimentés. Intervenir ex post sur des répartitions très inégalitaires de la terre, par la réforme agraire, est complexe. Les mesures autoritaires décalées avec les réalités productives comme l'interdiction des transactions ont peu d'effets. Les stratégies les plus efficaces combinent différents instruments, directs et indirects, au service d'une volonté politique claire, et mettent l'accent sur la prévention des concentrations foncières injustifiées. Les mesures indirectes modifiant l'environnement économique de la production en faveur de l'agriculture familiale peuvent avoir des effets importants.

Les priorités pour une régulation des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest .

Les politiques foncières rurales poursuivent (ou devraient poursuivre) à la fois des objectifs sociétaux, en termes d'inclusion sociale, et des objectifs économiques, au service des politiques agricoles. Les choix de régulation dépendent nécessairement des orientations spécifiques à chaque Etat, des rapports de force entre catégories d'acteurs, des négociations sur les politiques publiques. Des enjeux sont néanmoins communs. En fonction des priorités de développement agricole, et donc des modèles d'exploitation privilégiés, et des enjeux de paix sociale, il s'agit d'orienter la répartition des terres vers une « répartition socialement désirable » des droits sur la terre, « une utilisation des terres conforme à l'intérêt général », bref, vers des formes qui assurent paix sociale, efficacité économique en termes de

valeur ajoutée pour les acteurs directement concernés, mais aussi pour la société (distribution de revenus, sécurité alimentaire).

Dès lors que la dynamique des marchés ne produit pas cette répartition socialement désirable – ce qui, nous l'avons vu, est le cas le plus fréquent –, des mesures de régulation sont indispensables.

Quatre axes majeurs de régulation émergent :

- Sécuriser les transactions ;
- Différencier les règles selon les espaces et les acteurs ;
- Rééquilibrer les rapports entre acteurs des marchés fonciers, pour mieux conjuguer équité et efficacité économique ;
- Décourager les achats improductifs et spéculatifs.

Le rapport explicite ces quatre axes d'intervention, et identifie pour chacun une série de mesures, directes ou indirectes, potentiellement susceptibles d'y répondre. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, ni de composantes indispensables d'une politique de régulation. Un même problème (par exemple les achats improductifs) peut être abordé par des voies différentes (par le contrôle réglementaire, la fiscalité, etc.). Chaque mesure est susceptible de rencontrer des difficultés de mise en œuvre, des blocages, voire de générer des effets pervers. C'est à chaque pays, à chaque type d'acteur des politiques foncières, de mener sa réflexion en la matière et d'identifier les mesures les plus pertinentes et les mieux adaptées à sa situation et à ses priorités.

Les transactions marchandes sur les terres coutumières ne sont véritablement organisées et encadrées, ni par la coutume, ni par les dispositifs étatiques. Les acteurs locaux sont laissés à eux-mêmes face aux implications de ces transactions, aux risques d'opportunisme ou de malversation qu'elles permettent. Il y a là une carence institutionnelle de la part de l'Etat, que les dispositifs semi-formels* ne comblent qu'en partie.

La première priorité, en termes de régulation des marchés fonciers, est de mettre en place des dispositifs simples, opératoires, fiables, de formalisation et de validation des transactions sur la terre, qui sécurisent cédants et preneurs face aux risques d'opportunisme ou d'interprétation des contrats. L'enjeu premier est la sécurité des contrats, c'est-à-dire la protection des cédants comme des preneurs face aux risques de réinterprétation du contrat ou de non-respect de ses clauses. Les modes « semi-formels* » de validation offrent des réponses de proximité, relativement pragmatiques, aux risques de remise en cause liés aux transactions, mais ne constituent pas des réponses suffisantes. Les Etats doivent mettre à disposition de leurs citoyens des dispositifs fiables, accessibles. Les procédures doivent traiter le problème du droit à céder, en particulier pour les terres familiales ou communautaires.

Dans un contexte où une infime minorité des acteurs ruraux a accès à la reconnaissance légale de leurs droits, et où cette situation ne peut que perdurer malgré les efforts actuels, le principe selon lequel il ne peut y avoir de transactions légales sur des parcelles qui ne sont pas « entrées dans la vie juridique » maintient la grande majorité des transactions foncières marchandes dans l'illégalité. Même si ceci rompt avec ce principe juridique, et induit des solutions qui semblent imparfaites, il est important de trouver des procédures pragmatiques pour sécuriser les transactions sur des parcelles non légalisées. Les procédures doivent être à la fois simples et efficaces, car portant sur les problèmes clés, sans formalisme juridique excessif. Mieux vaut des procédures rustiques, accessibles, qui apportent une solution à 80 % des cas et laissent les instances de résolution des conflits traiter les 20 % restant, que des procédures complexes, coûteuses, qui excluent 80 % des cas, ouvrent la voie à des incertitudes et des opportunités de corruptions à la moitié des 20 autres...

Exiger un procès verbal (PV) du conseil de famille autorisant la cession et donnant mandat explicite à une personne pour engager la transaction à des conditions définies est une piste de solution, même si les conseils de famille n'ont pas d'existence légale. Cela ne garantit pas que l'ensemble des ayants droit soient présents ou représentés, en par-

ticulier lorsque certains d'entre eux ne résident pas sur place (un accord écrit de leur part peut alors être demandé). Mais une telle disposition permet de séparer deux conflits actuellement indissociables : le conflit portant sur l'existence ou la légitimité de la vente (qui met l'acheteur en insécurité*) et le conflit intrafamilial sur les modes de décision ou le partage du montant de la vente : dès lors que le PV existe, que la majorité des ayants droit (ou ceux dont le poids social est le plus important) a donné son accord, il est plus difficile de contester la légitimité d'une vente, et il est plus aisé à des instances d'arbitrage de qualifier le conflit d'intrafamilial, et non de conflit sur la vente elle-même. Toute vente devrait faire l'objet d'un contrat écrit et être enregistré auprès de l'institution chargée de l'administration foncière locale, sous peine de nullité. Le contrat devrait expliciter que le cédant renonce à tout droit sur la parcelle, pour lui et ses descendants. Pour les faire-valoir indirects*, le recours à la formalisation écrite devrait être encouragé, en particulier pour les baux à long terme, sur la base de contrats définis autour des arrangements locaux et de leurs clauses essentielles. Les différents contrats doivent prendre acte des droits des tiers, de leur devenir, des éventuels dédommagements lorsque leur maintien est impossible. Les contrats portant sur de grandes surfaces, et engageant une ou plusieurs « communautés » et non seulement un groupe familial, posent ces questions de façon accrue.

Au-delà, les mesures prioritaires portent :

- sur les règles de gestion foncière, aux échelles locale, communale et intercommunale, qui définissent les espaces, les usages possibles, les transactions possibles ou interdites (en ayant conscience des contournements alors possibles) et les conditions à prendre en compte (par ex. respect des chemins et des couloirs de passage du bétail), en cohérence avec les politiques d'aménagement régionales, nationales et communautaires (circulation du bétail) ;
- des mesures de rééquilibrage du marché, en améliorant l'environnement économique de l'agriculture familiale de façon à ce que les agriculteurs familiaux soient en meilleure capacité et que les marchés fonciers conjuguent mieux efficacité économique et équité. Hors configurations de tenure inversée, la promotion de la location en alternative à la vente (location pluriannuelle avec paiement anticipé pour éviter les ventes de détresse ou les mises en gage avec remboursement du capital, baux de moyenne/longue durée etc.) fait partie de ces mesures ;
- le traitement des acquisitions improductives et les mesures décourageant ce type d'acquisition.

Une taxe annuelle sur les terres, d'un montant suffisant, est sans doute la meilleure façon de décourager les acquisitions spéculatives improductives : à partir du moment où il est coûteux de conserver des terres non productives, le propriétaire va être incité à les mettre en location, ou à les revendre. Une telle fiscalité suppose une forte volonté politique et une capacité administrative pour être effective, mais elle rapporte de l'argent et pourrait plus que compenser son coût. Elle peut porter, en priorité, sur les terres achetées et enregistrées, avec éventuellement des différentiels en fonction des surfaces, ou du statut juridique de la parcelle (une fiscalité plus lourde sur les titres fonciers que sur les certificats étant la contrepartie de la sécurité juridique apportée par l'immatriculation).

Elle ne doit pas peser sur les réserves foncières villageoises, prévues pour faire face aux futurs besoins de l'agriculture familiale. Lorsque la volonté politique est forte et que les conditions de mise en œuvre sont claires, des mesures de préemption en faveur de catégories d'acteurs bien identifiées peuvent compléter le dispositif.

Une condition d'efficacité : des dispositifs pragmatiques, simples, ancrés dans les réalités et cohérents avec les capacités institutionnelles.

Réguler les marchés fonciers suppose d'affronter des intérêts particuliers, au nom d'un intérêt général. Cela suppose une forte volonté politique, appuyée par la pression de ceux qui réclament une telle régulation parce qu'ils y ont intérêt ou qu'il y va de leur survie. Cela suppose aussi de choisir des instruments réalistes, possibles à mettre en œuvre, et une très forte vigilance pour éviter que les intérêts qui se sentent lésés, les intérêts corporatistes des professions

concernées et les dysfonctionnements des dispositifs de mise en œuvre, n'aboutissent à vider les mesures de leur sens, ou à les détourner.

Les références internationales éclairent la réflexion et aident à baliser le champ des possibles, donner des pistes. Mais l'enjeu premier est l'effectivité des régulations dans leur contexte agraire, politique et institutionnel. C'est bien en fonction des enjeux spécifiques que doivent se réfléchir les objectifs en termes de régulation. Et c'est en fonction des contextes des différents pays d'Afrique de l'Ouest, et des capacités institutionnelles de leurs Etats, de leurs organisations paysannes, de leurs collectivités locales, que doivent se réfléchir les instruments, les dispositifs, les façons de faire.

Des besoins de connaissance.

Enfin, cette étude révèle de nombreux manques en termes de connaissances, qu'il serait nécessaire de combler pour alimenter la réflexion :

- les analyses approfondies sur la dynamique des transactions marchandes sont très inégalement réparties géographiquement ; quelques régions ont été très étudiées, sur d'autres – voire sur des pays entiers – les recherches publiées sont très rares ;
- si l'on connaît assez bien les processus de marchandisation, le contenu des transactions, la question des effets induits de ces marchés fonciers en termes de concentration des droits sur la terre, de différenciations entre exploitation, de surfaces concernées, sont très lacunaires. Il y a un fort enjeu à pouvoir documenter de façon rigoureuse les liens entre marchés fonciers, dynamique des structures foncières et inégalités ;
- partout où des acteurs externes à l'espace local sont preneurs de terre, des acteurs se spécialisent sur une fonction de courtage, d'intermédiation entre demandeurs et cédants. Il serait utile de mieux comprendre qui sont ces intermédiaires, et quels rôles – positifs ou négatifs – ils jouent dans les marchés fonciers.

Des fiches expériences pour alimenter la réflexion.

Pour alimenter la réflexion sur les instruments de régulation et leurs conditions de mise en œuvre, quatre expériences de régulation des marchés fonciers dans différents pays ont été analysées de façon approfondie et ont fait l'objet de fiches réunies dans un document spécifique. Ces fiches détaillent le contexte et l'historique de la mise en place des régulations, leurs effets, leurs limites.

- L'analyse des chartes foncières locales au Burkina Faso de 2009 à aujourd'hui met en avant le potentiel de cet outil pour agir sur la régulation des marchés fonciers au niveau local.
- L'étude de la régulation des marchés fonciers au sein des communautés paysannes (ejidos) au Mexique après la réforme de 1992 illustre comment évoluent les droits fonciers dans une structure agraire relativement égalitaire issue de la réforme agraire du XXe siècle, avec une transformation des instances collectives ou communautaires sans pour autant une disparition des formes de régulation de l'accès à la terre.
- L'examen de l'expérience de la régulation des marchés d'achat et de vente en France par les SAFER montre la nécessité de créer parfois des institutions nouvelles, collectives, de contrôle des transactions définitives sur les droits fonciers dans un territoire. Elle montre aussi la nécessité de cohérence entre différents outils de régulation, qui pris indépendamment, n'auraient aucune efficacité. Elle permet enfin de souligner l'importance des

luttres paysannes et de l'existence d'organisations de producteurs puissantes dans la mise en place progressive de mécanismes de régulation des marchés fonciers.

- La quatrième fiche compare différentes expériences de régulation des transferts de droits fonciers pour une durée limitée dans différents pays d'Europe, du fermage et du métayage (cas de la France, de l'Espagne, et dans une moindre mesure celui de la Roumanie et d'autres pays européens). Elle montre que la loi sur le fermage a joué un rôle central en France dans le développement de l'agriculture en favorisant les producteurs par rapport aux propriétaires après la seconde guerre mondiale. Par contre, le développement du fermage constitue aujourd'hui une menace pour l'agriculture paysanne dans beaucoup de pays d'Europe.

Ces expériences ne constituent que quelques exemples parmi beaucoup d'autres possibles. Mais elles permettent de replacer toute intervention de régulation dans son contexte et peuvent de cette façon aider à la définition et à la mise en place progressive de mécanismes et de stratégies adaptés aux différents pays.

Lexique des concepts utilisés dans le rapport

(Tous les mots ou expressions définis dans ce lexique sont identifiés dans le rapport par un astérisque)

Achat-vente : transfert définitif de droits, moyennant une contrepartie.

Arrangement institutionnel : concept de la nouvelle économie institutionnelle, qui distingue (i) l'environnement institutionnel, renvoyant aux « règles du jeu » (politiques, sociales, légales – comme les droits de propriété) qui cadrent l'activité transactionnelle des acteurs, et (ii) les arrangements institutionnels, modes d'organisation des transactions (modalités de coordination entre acteurs) dans le cadre des règles définies par l'environnement institutionnel (comme les contrats). Dans ce texte, arrangement institutionnel et contrat sont considérés comme synonymes.

Complétude/incomplétude du contrat : un contrat (oral ou écrit) sur une transaction foncière est « complet » lorsque l'ensemble des conditions du transfert est bien explicité, ne laissant pas d'éléments flous et donc de place à l'interprétation. La complétude reste évidemment toujours relative, tous les états futur du monde ne pouvant être anticipés. Il y a toujours des parts d'incomplétude. Lorsqu'elles portent sur des points essentiels du contrat, ces incomplétudes favorisent les conflits d'interprétation sur le contenu même de l'accord qui a été passé.

Contrats liés : contrats organisant des transactions gérées normalement sur plusieurs marchés. Les clauses relatives à la relation foncière sont alors imbriquées avec des clauses relatives à un autre type de contrat – de travail (emploi du tenancier comme manœuvre temporaire), de logement, de consommation, de crédit (fourniture d'un crédit de consommation par le propriétaire foncier à son tenancier, par exemple), de fourniture d'intrants, de prestation de service, etc.

Coûts de transaction : les coûts de transaction correspondent aux coûts induits par le fait de devoir trouver un partenaire, de négocier l'accord, de contrôler la qualité du bien ou du service échangé, de sécuriser la transaction (le cas échéant par sa formalisation), de contrôler le respect des termes du contrat, de régler les différends qui peuvent surgir. Les coûts de transaction incluent également les pertes induites par le comportement opportuniste des acteurs.

Design contractuel : conception des clauses d'un contrat.

Dimensions contractuelle/conventionnelle/réglementaire d'un contrat : La dimension conventionnelle traduit le fait que certaines des règles structurant la relation contractuelle ne sont pas définies de façon bilatérale et sont considérées par les acteurs comme données en un temps t , non négociables, "allant de soi". La dimension contractuelle se caractérise, dans l'acceptation retenue ici, par la négociabilité de certaines clauses de l'arrangement. La dimension réglementaire intervient lorsque le cadre légal fixe le contenu de certains termes de l'arrangement – à supposer évidemment que la contrainte légale soit effective.

Dispositifs semi-formels : dispositifs qui mobilisent des autorités publiques (chef de village, maire, préfet, agent des services techniques, etc.), sans pour autant que des procédures légales les organisent.

Droit : pour les sciences sociales, un droit est une « action socialement autorisée », c'est-à-dire que l'action s'inscrit au sein de normes sociales qui l'acceptent, la reconnaissent. Ces normes peuvent relever de légitimités coutumières, du droit positif (le droit de l'Etat), d'un « droit de la pratique » constitué au fil du temps. Certains droits relèvent de la simple acceptation sociale. D'autres sont explicitement accordés ou reconnus par des autorités, qui peuvent être coutumières, étatiques, etc. La co-existence de plusieurs types de normes correspond à une situation de pluralité des normes ou de pluralisme institutionnel.

Droit foncier : droit portant sur l'appropriation ou l'usage de la terre et/ou des ressources naturelles qu'elle porte.

Droit réel : terme juridique, qui désigne un droit qui porte sur une chose, par opposition à un droit personnel, lié à une personne.

Droits délégués : On appelle « procédures de délégations de droits » (ou « droits délégués », en raccourci) les mécanismes par lesquels un acteur négocie et obtient d'un tiers, selon des clauses plus ou moins précises, le droit d'exploiter, à titre non-définitif, une parcelle agricole et/ou les ressources qu'elle porte (Lavigne Delville, Toulmin, Colin et al., 2001). Ce terme englobe une large gamme de modalités, de l'installation de migrants sur des friches et des prêts traditionnels sans limitation de durée aux locations à court terme, qui relèvent toutes d'un tel transfert non définitif du droit de culture à un tiers. Il a été introduit justement pour englober ces différentes formes, dont l'installation ou le « tutorat » (Chauveau, 2006), et éviter le terme de « faire valoir indirect * », souvent réduit aux formes classiques de prêt, location, métayage.

Economies d'échelle : Les économies d'échelle correspondent à la baisse du coût unitaire d'un produit lorsque la quantité produite augmente. En agriculture, tant que la production agricole reste essentiellement fondée sur le travail manuel ou mobilise des niveaux modestes de mécanisation, et requiert des compétences techno-économiques peu spécifiques, il y a peu ou pas d'économies d'échelle. Bien plus, le passage de l'agriculture familiale à la mobilisation de salariés est susceptible de faire baisser la productivité, du fait de la moindre efficacité des travailleurs salariés (moins intéressés que les travailleurs familiaux) et du coût de la supervision de leur travail. On a alors fréquemment une relation inverse taille-productivité, des « déséconomies d'échelle » : les grandes exploitations sont comparative-ment moins productives par unité de surface que les petites. Les économies d'échelles peuvent par contre devenir structurantes, et faire reculer ou disparaître la relation inverse taille-productivité, lorsque la production s'appuie davantage sur du capital fixe (machines agricoles, irrigation), indivisible, et inaccessible aux petits producteurs via un marché de prestations de service.

Enchâssement (ou encastrement) social : situation où les relations économiques ne sont pas isolées de la société, mais où les normes sociales globales orientent les pratiques économiques. En Afrique rurale, le foncier est « enchâssé » dans la société, au sens où les droits qu'un individu peut obtenir dépendent, pour partie, de son identité, de sa position dans les rapports sociaux (autochtone/migrant ; aîné/cadet ; hommes/femmes ; noble/artisan/captif, etc.). Parler d'enchâssement social des transactions foncières signifie que les positions sociales des acteurs, et les relations sociales établies entre eux, jouent un rôle important dans le type de transaction et son contenu (à l'opposé de l'image d'un marché « parfait » où des acteurs n'ayant aucun lien entre eux se rencontrent par le jeu de l'offre et de la demande le temps de la transaction, négocient le prix en fonction des seules caractéristiques du bien et du rapport entre offre et demande, et n'ont plus de liens une fois la transaction réalisée).

Faire-valoir indirect : Modalités d'exploitation de la terre lorsque l'exploitant n'est pas « propriétaire » ou possesseur de la parcelle. Le faire-valoir indirect suppose donc un transfert non définitif de droits fonciers du possesseur à l'exploitant, sous des formes qui peuvent être variées (location, métayages, prêt, etc.)

Faisceaux de droits : Le concept de faisceau de droits traduit le fait qu'il n'y a pas un droit sur la terre, mais des droits (les composantes du faisceau) correspondant à des actions différentes. Dans le cas des droits sur les terres à usage agricole, on peut distinguer les différents droits « opérationnels » suivants : le droit d'accès, le droit d'usage, le droit de tirer un revenu de l'usage, le droit d'investir (d'apporter des améliorations à la ressource foncière : plantation pérenne, aménagements fonciers), le droit de déléguer l'usage de la terre à titre marchand (location, métayage, rente en travail, mise en gage) ou non marchand (prêt), le droit d'aliéner à travers un transfert définitif marchand (vente) ou non marchand (donation, legs). Existente également les droits d'administration, qui sont les « droits de définir les droits des autres », autrement dit le droit d'affecter les droits opérationnels à différents acteurs, au sein de groupe familial ou en dehors. La « propriété* » au sens francophone usuel correspond à la maîtrise de l'ensemble du faisceau de ces droits.

Un transfert de droits fonciers peut porter sur tout ou partie des droits opérationnels (la location, par exemple, porte sur le droit de cultiver et peut ou non inclure le droit de planter, ou de prélever les fruits des arbres présents sur la parcelle), sur des droits opérationnels et une partie des droits d'administration (cession des droits de culture, avec droit de transmettre à ses descendants, mais sans droit de vendre). Il peut aussi porter sur certaines ressources et pas

d'autres : sur les arbres, par exemple, dont les droits peuvent se transférer indépendamment des droits sur la terre. Il est donc important pour l'analyse de spécifier quels droits sont concernés par la transaction.

Imperfections de marché : tous les marchés sont imparfaits, au sens où ils ne remplissent pas les conditions de concurrence pure et parfaite (atomicité de l'offre et de la demande : aucun participant au marché n'a un poids tel qu'il influe sur le prix ; homogénéité des biens ou services ; libre entrée et sortie sur le marché ; libre circulation des facteurs de production ; information parfaite). Le concept de « marché parfait » est mobilisé par les économistes dans des modélisations théoriques. « Imperfections de marché » désigne tous les éléments qui éloignent un marché « réel » du marché de concurrence pure et parfaite. Elles intègrent en particulier les imperfections induites par les asymétries d'information, l'existence de barrière à l'entrée, l'absence d'offre ou de demande, etc.

Inachèvement juridique et institutionnel : Pour être applicable, une loi suppose qu'un ensemble de dispositions en précise les modalités de mise en œuvre, à travers décrets, règlements, circulaires, etc. Elle suppose aussi que les institutions responsabilisées soient créées et en ordre de marche. Bien souvent, cet édifice juridique et institutionnel est incomplet, et/ou défaillant : tous les décrets ne sont pas pris, il manque des circulaires, les organes chargés de fonctions par la loi n'existent pas, ou ne sont pas fonctionnels. C'est ce que l'on appelle une situation d'inachèvement juridique et institutionnel. De telles situations rendent impossible la stricte application du droit.

Insécurité foncière : on est en insécurité foncière lorsque les droits sur la terre ou les ressources naturelles qu'elle porte sont susceptibles d'être menacés, par les revendications ou les actions d'un autre acteur (voir sécurité foncière). L'insécurité foncière peut être potentielle (lorsque les droits coutumiers ne sont pas reconnus par l'Etat et que celui-ci peut accorder une concession sur les mêmes terres, mais que ce risque n'en est pas vraiment un en pratique) ou réelle. Informalité des droits ne rime pas avec insécurité. Il existe différentes sources d'insécurité, juridique (du fait des contradictions entre droit positif et droits locaux), institutionnelle (du fait des défaillances des instances de gestion foncière), etc. Il faut s'intéresser aux formes concrètes d'insécurité que vivent les différents types d'acteurs. Marchandisation : désigne les processus conduisant à l'émergence de marchés comme dispositif d'accès aux biens ou aux ressources. Le terme de « marchandisation imparfaite » met l'accent sur le fait que les marchés qui émergent ne sont pas « parfaits » (voir l'entrée « imperfections de marché » ci-dessus), en particulier du fait d'un maintien d'un enchaînement social des transferts de droits fonciers (ce qui est de fait le cas de très nombreux marchés, y compris dans les économies occidentales).

Marché foncier : Les marchés fonciers sont des ensembles de transferts fonciers marchands (voir l'entrée « Transfert marchand, transaction marchande » ci-dessous). Parler de marché n'implique pas une référence à un marché « parfait » (voir l'entrée « imperfections de marché » ci-dessus). Par ailleurs, ce n'est jamais la terre, mais des droits sur la terre qui sont transférés. Au sens strict, il faudrait donc parler de « marchés de droits fonciers ».

Précédant culturel : cultures réalisées les années précédentes, et qui ont des conséquences sur les conditions d'exploitation, en particulier en termes de fertilité, d'enherbement, de parasites, etc.

Régulation des marchés fonciers : ensemble de règles visant à orienter les marchés fonciers dans un sens correspondant à des objectifs politiques définis (en général sécurité et équité). Toute transaction foncière obéit à des règles, qui disent qui, à quelles conditions, peut engager tel ou tel type de transactions, à quelles conditions les transactions sont reconnues. Au sens strict, il n'existe donc pas de marchés sans règle. Mais on parlera de « régulation » pour des dispositifs intentionnels. On appelle « régulation des marchés fonciers » l'ensemble des mesures qui, à une échelle ou une autre, visent à influencer sur ces marchés pour les orienter dans un sens voulu, et donc contrecarrer, en partie au moins, les effets jugés négatifs des dynamiques en cours ou anticiper sur leurs possibles effets négatifs. A travers la régulation, l'Etat (ou des collectivités locales) intervient sur les marchés pour en corriger les dysfonctionnements et orienter l'évolution de l'économie et de la société. Une intervention publique mal ciblée sur les marchés est cependant susceptible de conduire à des distorsions économiques marquées et/ou au développement de transactions informelles.

Propriété/propriétaire : au sens du code civil, la propriété se réduit à la propriété privée, où le propriétaire (personne physique ou morale) détient tous les droits sur sa parcelle. Le terme de « droits de propriété » est plus large et recouvre l'ensemble des formes d'appropriation de la terre, et des combinaisons variées de « faisceaux de droits »*. Au sens courant, on parle de « propriétaire » pour désigner l'individu ou le groupe familial qui détient les droits d'administration sur une parcelle. Dans ce texte, le terme de « propriétaire » est utilisé par commodité pour désigner les vendeurs ou les cédants en FVI, même dans les situations où ceux-ci ne maîtrisent pas l'ensemble du faisceau de droits définissant une propriété privée.

Sécurité foncière : un acteur est en sécurité foncière s'il peut exploiter sans risques les terres dont il dispose, quelles que soient la nature et la durée des droits qu'il détient. La sécurité foncière est la confiance dans le fait que ses droits ne seront pas contestés sans raison et que, s'ils le sont, les autorités foncières et/ou les instances d'arbitrage confirmeront ces droits. On est en sécurité avec des droits précaires (location de deux ans, par exemple), si on est sûr d'exploiter paisiblement pendant ces deux ans. On peut être en sécurité avec des droits informels si personne ne cherche à les contester, si les régulations coutumières fonctionnent, si des acteurs et des autorités administratives ne jouent pas sur la pluralité des normes pour les nier au nom d'autres règles. On peut être en insécurité avec un titre foncier si celui-ci est illégitime, si l'on ne peut pas exploiter sa terre. La sécurité foncière est donc une question politique et institutionnelle. Les documents écrits ne servent à la sécurité foncière que s'ils traduisent des droits légitimes, et si ceux qui les détiennent peuvent s'appuyer sur des autorités efficaces.

Servitudes : une servitude est une contrainte qui s'impose au propriétaire d'un terrain, et qui correspond à une restriction des droits du propriétaire au bénéfice d'autres acteurs. Les servitudes pour utilité publique sont imposées par l'autorité administrative dans un but d'intérêt général. Les servitudes d'utilité des particuliers sont liées aux droits et besoins d'autres acteurs. Elles peuvent être de nature variée :

Servitude de passage : autorisation d'accès à une parcelle via une autre parcelle ;

Servitudes d'usage (droit de couper du bois, de faire paître son troupeau, etc.) ;

Servitude d'écoulement : droit d'un tiers de laisser s'écouler les eaux naturellement sur la parcelle ;

Servitude de puisage : autorisation d'accès à une parcelle par le propriétaire d'une parcelle voisine pour user d'un puits, d'une fontaine, etc.

Une servitude n'est reconnue légalement que si elle a été consignée dans le registre de la propriété ou dans d'autres documents publics. Dès lors, c'est un droit réel, qui maintenu lors des transferts de propriété de la parcelle, que ce soit par vente ou par héritage. Les servitudes d'utilité des particuliers peuvent cependant être renégociées ou annulées, par acte authentique, en cas d'accord entre les parties. Les servitudes reconnues par les habitudes et coutumes ne sont le plus souvent pas transcrites lors de l'établissement de titres fonciers, ou dans les contrats de vente, dès lors elles ne peuvent pas être reconnues légalement, ce qui revient à les annuler, au détriment de ceux qui en bénéficiaient.

Tenure inversée : désigne des configurations contractuelles dans lesquelles des petits propriétaires cèdent en FVI à des preneurs plus aisés, avec alors une tendance à la concentration des droits de culture aux mains des gros exploitants.

Transfert marchand, transaction marchande : une transaction marchande correspond à un transfert de droits d'appropriation ou d'usage contre une contrepartie exigible, établie sur la base d'un système d'équivalence : le prix. La notion de prix n'implique pas systématiquement le recours à la monnaie : un accès à la terre contre une partie de la production, ou encore contre du travail, peut être qualifié d'échange marchand. Parler de « transfert » insiste sur le fait que les droits passent d'un acteur à un autre, parler de « transaction » insiste sur la relation et la négociation entre les parties.

Qualifier un échange de « marchand » n'exclut pas un certain niveau « d'enchâssement social * » pouvant se traduire de diverses manières (prix d'ami, sélection du partenaire de la transaction dans un réseau social proche, mobilisation de la confiance comme mécanisme de sécurisation des transferts, etc.). De telles conditions d'échange éloignent la transaction du modèle marchand pur tel qu'il peut être conceptualisé dans le cadre du paradigme concurrentiel, mais ne change pas la nature marchande (avant d'être sociale) du transfert de droits.

Tutorat : relation entre un « étranger » à une localité et l'acteur local qui a négocié pour lui le droit à s'installer dans la localité, lui a accordé ou permis d'obtenir une parcelle à cultiver, et est ainsi devenu son « tuteur » dans la communauté locale. Cette relation, durable, implique un devoir de reconnaissance du migrant en échange de l'accès à la terre.

Vente complète/incomplète : une vente, entendue comme cession définitive de droits, peut porter sur une partie variable du faisceau de droits *. Ainsi, on peut céder au vivant des droits d'usage, sans aliéner le fonds de terre (les droits acquis ne sont pas transmissibles et s'éteignent au décès de l'acheteur). On peut acheter une plantation sans acheter le fonds de terre qui la porte. On peut acheter une terre avec droit de reprise du vendeur. Une vente est considérée comme complète lorsqu'elle porte sur la totalité du faisceau de droits et qu'elle libère l'acquéreur de toute obligation vis-à-vis du cédant. Les ventes incomplètes sont particulièrement fréquentes dans les premiers temps de la marchandisation de la terre. Cependant, elles peuvent répondre à des accords entre les parties, et offrir des réponses dans ces cas particulier. Ainsi, en France, la vente avec faculté de rachat fait toujours partie du Code civil. Elle sert essentiellement en cas de problèmes financiers, pour permettre de rembourser des dettes urgentes en évitant la saisie des biens.

Introduction

« Les ventes de terre, on sait que ce n'est pas une bonne chose. Parce que, si ça continue, les autochtones vont se retrouver étrangers chez eux, avec des problèmes de terre. Quand on aura besoin de terres, on n'en trouvera plus ! »

« On n'a pas beaucoup de solutions face aux besoins d'argent. Dans notre famille, un vieux est mort. Quelqu'un a proposé de vendre une terre [pour faire face aux dépenses des funérailles], mais on a refusé. Si nos parents avaient fait cela, aurait-on des terres aujourd'hui ? »

« Si tu gagnes 50 000 FCFA par an sur ta terre, au bout de 10 ans, tu as gagné 500 000 FCFA. Mais personne ne va te payer 500 000 FCFA pour ta parcelle ! Donc si tu vends, tu es perdant. En plus, si tu es malade, tu ne peux plus aller chercher les écorces pour te soigner »
(entretien, Djidja, Bénin)

Ce rapport est la version définitive de « L'Etude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation », commanditée par l'UEMOA et réalisée par IPAR. Il s'inscrit dans le prolongement de la réflexion menée par l'UEMOA sur les politiques foncières en milieu rural, et fait partie des chantiers identifiés lors de la réactualisation, en octobre 2009, de l'étude de 2004 sur « la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA ».

Cette étude a permis d'identifier 4 axes de travail qui constituent le socle du Projet d'appui à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agricole élaboré par la Commission de l'UEMOA, et qui prévoit de travailler de façon spécifique sur la question de la régulation des marchés fonciers ruraux.

L'extension, parfois rapide, des transactions foncières marchandes dans de nombreuses zones rurales pose, en effet, de nombreuses questions : la légitimité sociale des ventes est très variable d'une région à l'autre ; les ventes portant sur des terrains non immatriculés sont peu ou pas encadrées juridiquement et une part importante des conflits fonciers sont liés à une remise en cause de transactions foncières ; les contrats de faire-valoir indirect^{*6} (FVI) ou de délégation de droits^{*7} sont mal connus. Les investissements fonciers d'entrepreneurs nationaux ou internationaux se font dans des contextes de forte asymétrie entre acteurs, et les performances économiques ne sont pas toujours au rendez-vous. L'impact des marchés fonciers de l'achat-vente et des locations en termes d'équité et d'efficacité économique est parfois en question.

L'extension des transactions foncières marchandes pose donc de nombreux défis pour les politiques agricoles et foncières, tant en termes d'équité et d'efficacité économique, qu'en termes de risques économiques et sociaux. L'avenir des sociétés rurales, l'équilibre entre agriculture familiale et agro-business, mais aussi les dynamiques de migration et d'exode rural, la sécurité alimentaire en dépendent en partie. Promouvoir des marchés fonciers ruraux fonctionnels et sécurisés et des investissements dans l'agriculture qui profitent aux économies locales et nationales tout en protégeant les droits fonciers des populations locales est donc particulièrement important.

6• Tous les mots ou expressions suivis d'un astérisque sont définis dans le lexique.

7• On appelle « procédures de délégations de droits » ou « droits délégués »* (en raccourci), les mécanismes par lesquels un acteur négocie et obtient d'un tiers, selon des clauses plus ou moins précises, le droit d'exploiter, à titre non-définitif, une parcelle agricole et/ou les ressources qu'elle porte (Lavigne Delville, Toulmin, Colin et al., 2001). Ce terme englobe une large gamme de modalités, marchandes ou non marchandes. Nous retiendrons dans ce rapport le terme de contrat de faire valoir indirect (FVI) (et parfois FVI en raccourci) pour désigner les transferts marchands non définitifs de droits d'exploitation (même si le prêt relève également du FVI, conceptuellement).

Dans un contexte d'intégration régionale, au sein des différents espaces économiques que constituent la CEDEAO et l'UEMOA, la cohérence des politiques foncières, en lien avec le principe de libre circulation des personnes et des biens, est également un enjeu essentiel.

La présente étude a pour objectif principal, d'examiner les risques liés au développement des marchés fonciers ruraux non régulés⁶ et de produire une boîte à outils des instruments de régulation qui pourraient permettre de limiter ces risques.

1- L'étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation.

L'étude s'inscrit dans un ensemble de réflexions sur les politiques foncières, et s'appuie en particulier sur celle qui porte sur « la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA » (réalisée en 2004 et actualisé en 2009). Pour répondre à sa mission d'assistance aux Etats, l'UEMOA souhaite disposer d'une étude de référence, permettant d'alimenter la réflexion sur les marchés fonciers ruraux, d'en comprendre la diversité et les dynamiques, de cerner les problèmes de régulation qu'ils posent et les risques qu'ils induisent. L'étude est construite sur une double dimension :

- une dimension d'état des lieux des marchés fonciers, de leurs dynamiques, des problèmes de régulation, en vue de disposer d'une analyse des réalités des marchés et de leurs enjeux, mobilisant l'état des connaissances scientifiques et de l'expertise, à travers la prise en compte des différents types de marchés fonciers, au niveau de l'achat-vente et de la délégation de droits, y compris les formes qui ne sont pas seulement foncière comme la mise en gage (arrangement de crédit à dimension foncière) et les différents contrats de partage du produit (métayages) qui combinent la dimension foncière à d'autres dimensions. Cet état des lieux doit analyser les logiques des acheteurs et des vendeurs, et les frictions qui peuvent découler de leurs interactions. Il doit identifier clairement tant les risques sociaux que les incidences positives possibles (en termes d'efficacité et d'équité) liés à l'extension des transactions marchandes, les diverses formes de régulation existantes, leurs atouts et leurs carences. Cet état des lieux identifiera aussi les attentes et demandes des différents acteurs en matière de sécurisation des transactions, en particulier des acteurs ruraux et de leurs organisations professionnelles ;
- une dimension d'appui à la réflexion prospective sur la question de la régulation. A partir de l'identification des enjeux et des attentes, il s'agira de mettre à disposition, un cadre de réflexion sur les pistes de régulation, d'identifier la gamme des solutions disponibles, au niveau de l'Afrique de l'Ouest, mais plus largement à l'échelle mondiale, et de proposer une analyse de leurs conditions de pertinence et d'effectivité. La question de la régulation des marchés se fonde sur l'identification d'un ensemble d'outils et de dispositifs, existants ou en projet en Afrique de l'Ouest, ou mis en œuvre ailleurs dans le monde, sur la construction d'une problématique de la question de la régulation des marchés et d'une grille d'analyse, et sur la production d'un ensemble de fiches analytiques centrées sur un type d'instrument.

Conformément aux TDR de l'étude, l'objectif n'est pas de faire des propositions précises en termes de régulation, mais de mettre à la disposition des acteurs des politiques foncières des pays de l'UEMOA, notamment les administrations nationales, les experts et les organisations de producteurs, un cadre de réflexion sur les dynamiques des marchés fonciers ruraux, les risques que posent ces derniers et les instruments possibles de leur régulation.

6• Toute transaction répond à des normes et est donc « régulée » d'une manière ou d'une autre. On entend ici « non régulé » au sens de « ne faisant pas l'objet de régulation publiques explicites visant à assurer sécurité et équité ».

Il est attendu que les acteurs du foncier, les décideurs régionaux et nationaux s'approprient ensuite cette réflexion pour définir des stratégies qui fassent sens, en cohérence avec la diversité des dynamiques foncières et des politiques foncières et de développement agricoles dans les différents pays, des engagements politiques régionaux (droit d'établissement au sein de l'espace de l'Union, principes et orientations de la Politique Agricole de l'Union et de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire, etc.), des textes internationaux comme les Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire, etc.

2- Méthodologie et étapes de l'étude.

Conformément aux TDR de l'étude, le travail de l'équipe d'IPAR n'a pas visé à proposer des solutions clé en main, mais à donner les outils pour la réflexion stratégique et politique, au niveau de l'UEMOA et des Etats membres. Le travail s'est concentré sur la mise en perspective des enjeux de régulation et des types d'instruments possibles dans la zone UEMOA, afin d'outiller les acteurs des politiques foncières en références et en cadres d'analyse pour qu'ils mettent en débat la question de la régulation et négocient des réponses adaptées aux différents contextes.

Compte-tenu du temps disponible, et de l'importance des recherches récentes sur le sujet, l'état des lieux s'est appuyé principalement sur une synthèse des connaissances scientifiques, complétée par une étude juridique et un diagnostic à dire de personnes ressources mené dans quatre pays de la sous-région : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, et Sénégal. Ces pays ont été choisis pour leur complémentarité : deux pays côtiers et deux sahéliens ; des degrés variés d'avancée des réformes foncières débattues ou engagées depuis les années 1990 et de leur mise en œuvre.

L'étude s'est déroulée entre juin 2016 et janvier 2017. Une mission de briefing a été organisée au siège de la Commission de l'UEMOA, début juin 2016, pour affiner sa demande, valider le choix des pays et le calendrier. La synthèse bibliographique, les études pays et l'étude juridique ont été réalisées entre fin août et début octobre 2016.

La synthèse bibliographique s'est concentrée sur les 8 Etats membres de l'UEMOA, tout en mobilisant des références portant sur d'autres pays de l'Afrique subsaharienne. Les recherches et les expertises sur les marchés fonciers sont très inégalement réparties dans l'espace. Certaines zones ou pays ont été l'objet de multiples travaux, d'autres demeurent quasiment vierges du point de vue des références disponibles. On note, de plus, un fort contraste entre un petit nombre d'études quantitatives, cherchant à quantifier les transactions et leurs incidences en termes d'efficacité et d'équité, et un grand nombre d'études qualitatives, décrivant les évolutions des modes d'accès à la terre, la négociation des transactions, les conflits qu'elles suscitent. L'état des lieux qui en résulte fait l'objet d'un document, très consistant, dont les grands éléments et de larges extraits sont repris dans la première partie du présent rapport⁹; on se reportera à ce document pour les nombreuses références bibliographiques (non reprises ici sauf exceptions, pour alléger le texte). Mettant à disposition, pour la première fois, l'état des connaissances scientifiques, ce rapport non contractuel sera publié par IPAR de façon indépendante pour assurer une large diffusion. Il constitue un complément à ce rapport et permet d'approfondir le diagnostic posé ici.

Les quatre éclairages pays ont synthétisé l'état des connaissances et approfondi la connaissance existante, à partir d'entretiens avec des personnes ressources et de visites de terrain dans des zones où les marchés fonciers sont particulièrement actifs. Un accent particulier a été mis sur l'identification des modes « informels » ou « semi-formels* » de formalisation des transactions foncières et sur l'identification des formes émergentes de transactions.

9• Colin J.-P., 2017, Emergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique sub-saharienne. Un état des lieux sélectif, Cahiers du Pôle Foncier, Dakar/Montpellier, IPAR/IRD, 121 p

Parallèlement, un état des lieux juridique a été réalisé. Cet état des lieux permet de replacer la question de la régulation des marchés fonciers ruraux dans le cadre des politiques internationales et régionales en la matière, et de préciser l'état des dispositifs légaux et institutionnels étatiques dans les huit Etats membres de l'UEMOA.

Le calendrier de l'étude a obligé à mener, en parallèle, ces différents chantiers. Le rapport provisoire, remis début novembre 2016, a synthétisé les grands points de l'analyse, sans que tout le matériau disponible ait encore pu être intégré.

Parallèlement à ce rapport, l'équipe a proposé une note technique sur la question de la régulation des marchés fonciers et les possibles instruments. Il n'existait pas de synthèse structurée sur la question de la régulation. Produit original, la note propose une grille d'analyse de la question de la régulation, identifie les différentes finalités possibles, et les leviers possibles. Cette note a été complétée par un essai de fiche « instrument », à partir de l'exemple des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en France.

L'ensemble constitué par le rapport provisoire, la note technique et l'essai de fiche, a été soumis au Groupe régional de travail de l'UEMOA sur le foncier rural, lors d'un atelier technique tenu les 23 et 24 novembre 2016, à Ouagadougou. Cet atelier a aussi défini les expériences de régulation devant faire l'objet d'une analyse approfondie et a enfin acté que l'étude juridique devait être étendue à l'ensemble des Etats membres de l'UEMOA. Sur la base de ces recommandations et à partir des différents produits intermédiaires, non contractuels, qui ont été produits au cours de l'étude (une synthèse bibliographique approfondie ; des rapports des missions pays, un rapport d'analyse juridique), l'équipe a préparé la version provisoire du rapport final, qui a été amendé suite aux observations de la Commission de l'UEMOA.

Ce rapport final propose :

- un diagnostic de la dynamique et du fonctionnement des marchés fonciers ruraux, qui permet d'identifier des risques – avérés ou potentiels – et des enjeux clés de régulation ;
- un cadre conceptuel global sur la question de la régulation des marchés fonciers, qui met en avant les différents types de leviers possibles, et les types d'instruments qui existent à l'échelle internationale ;
- un cadre de réflexion sur les enjeux principaux de régulation des marchés fonciers dans les Etats membres de l'UEMOA et les types d'instruments susceptibles d'y contribuer.

Quatre « fiches expériences » détaillées ont été produites et sont l'objet d'un rapport spécifique. Elles permettent de comprendre comment, dans un pays et à une époque donnée, des dispositifs de régulation des marchés fonciers ont été mis en place pour lever un défi, et avec quels résultats.

Précisons que notre analyse des transactions marchandes et des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest cherche à décrire le plus justement possible des dynamiques existantes, et ne porte pas de jugement de valeur sur ces dynamiques, sur la légitimité, l'efficacité économique ou les effets pervers des marchés fonciers dans un contexte donné.

Enfin, notre étude révèle de nombreux manques en termes de connaissances, qu'il serait nécessaire de combler pour alimenter la réflexion :

- les analyses approfondies sur la dynamique des transactions marchandes sont très inégalement réparties géographiquement ; quelques régions ont été très étudiées, sur d'autres – voire sur des pays entiers – les recherches publiées sont très rares ;

- si l'on connaît assez bien les processus de marchandisation, le contenu des transactions, la question des effets induits de ces marchés fonciers en termes de concentration des droits* sur la terre, de différenciations entre exploitation, de surfaces concernées, sont très lacunaires. Il y a un fort enjeu à pouvoir documenter de façon rigoureuse les liens entre marchés fonciers, concentration foncière et inégalités ;
- partout où des acteurs externes à l'espace local sont preneurs de terre, des acteurs se spécialisent sur une fonction de courtage, d'intermédiation entre demandeurs et cédants. Il serait utile de mieux comprendre qui sont ces intermédiaires, et quels rôles – positifs ou négatifs – ils jouent dans les marchés fonciers.

PARTIE I

Les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest
et leur dynamique

Cette partie définit les « marchés fonciers ruraux » et délimite le cadre de l'étude. Elle propose une analyse de la dynamique actuelle des marchés fonciers ruraux, détaille les différents types de transactions, les acteurs participant au marché et leurs logiques, les impacts des marchés fonciers ruraux en termes d'équité, d'efficacité productive et de conflits¹¹.

Encadré 1. Comment analyser les marchés fonciers ?

Marchands ou non, les rapports fonciers sont objets d'analyses contrastées par les différentes disciplines et écoles de pensée. Pour les anthropologues, les rapports fonciers sont des rapports sociaux ; la terre est au cœur d'enjeux de pouvoir, de richesse et de sens (Shipton et Goheen, 1992) et ne peut être pensée comme un simple support de la production. Les formes d'appropriation de la terre et des ressources naturelles traduisent des choix de société¹² et des rapports de force entre groupes sociaux, en même temps qu'elles structurent les pratiques productives. Ils soulignent les équilibres, éminemment variables d'une société à l'autre et dans le temps, entre les formes marchandes et non marchandes de circulation des biens et des ressources. Ils soulignent la rationalité des logiques communautaires qui gouvernent de nombreuses sociétés rurales dans le monde et les recompositions sociales induites par le développement des rapports marchands. Pour les économistes classiques (Smith, Ricardo, Mill) ou les marxistes, mais aussi pour les substantivistes, comme Karl Polanyi (1983 (1944)), la terre et la force de travail ne sont pas des marchandises comme les autres : elles n'ont pas été produites pour être vendues, ce sont des « marchandises fictives », qui ne le sont devenues que par des rapports de force et des politiques visant à séparer les hommes de leurs terres, à autonomiser la sphère économique de la société. La vieille économie institutionnelle privilégie une analyse empirique des rapports économiques en tant que rapports sociaux. L'économie néo-classique voit quant à elle le marché comme la forme naturelle de l'échange et tend à analyser les marchés par rapport à une image abstraite de « marché parfait », au risque de penser l'économie sans la société. Cependant, la prise en compte des asymétries d'information, des « imperfections » de l'environnement institutionnel, permet de réintroduire des analyses plus réalistes.

La façon de voir la question des « marchés fonciers » et la façon de les analyser dépend donc des points de vue analytiques : pour ceux qui considèrent que le marché parfait est un idéal à atteindre et qu'il s'auto-régule naturellement, la priorité est de lever les obstacles, qu'ils soient sociétaux ou politiques. Mais tous ceux qui s'intéressent aux pratiques qui se jouent autour des échanges marchands soulignent que les rapports marchands sont toujours, à un degré ou un autre, enchâssés dans les rapports sociaux, sont toujours et structurellement « imparfaits », qu'ils sont le fruit de négociations mais aussi de rapports de force, et qu'ils ne produisent pas nécessairement – ou qu'ils ne produisent jamais pour certains – des optimums sociaux, ce qui implique de s'interroger sur les formes existantes de régulation des marchés, aux différentes échelles, sur celles qui pourraient être mises en place, leurs finalités pour la société et leurs conditions d'effectivité.

Pour les auteurs de cette étude, le terme de « marché » signifie qu'il existe des transactions marchandes, et donc des « cédants », d'un côté, des « preneurs » de l'autre. Il n'implique pas une référence à un marché « parfait », tel que la théorie économique peut le définir dans ses manuels de première année. Dans le monde réel, tous les marchés sont « imparfaits », à des degrés variés. Et c'est le cas des marchés fonciers en Afrique de l'Ouest, où les transactions sont fréquemment « enchâssées » dans les rapports sociaux, c'est-à-dire, où les positions sociales des acteurs et les relations sociales établies entre eux jouent un rôle important dans le type de transaction et son contenu (à l'opposé de l'image d'un marché « parfait » où des acteurs n'ayant aucun lien entre eux se rencontrent par le jeu de l'offre et de la demande le temps de la transaction, négocient le prix en fonction des seules caractéristiques du bien et du rapport entre offre et demande, et n'ont plus de liens une fois la transaction réalisée).

11• Elle reprend largement des extraits de la revue de la littérature académique réalisée parallèlement à cette étude (Colin, 2017) et disponible en ligne. Pour alléger la lecture, la majorité des références bibliographiques n'a pas été reprise ici. Toute utilisation de cette partie du rapport à titre scientifique doit se reporter la revue de littérature.

12• « La communauté exclut de la compétition entre ses membres les problèmes de subsistance (la terre, notamment, est propriété collective d'un groupe de parenté et dès lors, tout un chacun peut accéder à l'usage d'un lopin cultivable afin d'assurer son minimum vital). Garantissant de la sorte la survie de ses membres, elle assure ainsi sa continuité physique » (Godelier, 1984).

I- Qu'est-ce qu'un « marché foncier rural » ?

1- Définition et champ de l'étude.

L'étude porte sur les marchés fonciers ruraux. Le terme de « marché foncier » n'est pas défini dans les TDR de l'étude, mais il est précisé que « les transactions foncières concernées, et qui doivent être considérées dans le cadre de cette étude, ne se limitent pas au marché de l'achat-vente et de la location. Les producteurs ruraux s'appuient sur d'autres formes de transactions, à savoir les mises en gage, les différentes formes de métayage et les transferts de droit impliquant une rente en travail ». Les marchés fonciers sont des ensembles de transferts fonciers marchands.

Le concept de transfert marchand (ou transaction marchande) renvoie au transfert de droits d'appropriation ou d'usage contre une contrepartie exigible, établie sur la base d'un système d'équivalence : le prix. La notion de prix n'implique pas systématiquement le recours à la monnaie : un accès à la terre contre une partie de la production, ou encore contre du travail, peut être qualifié d'échange marchand. Une contrepartie symbolique ne correspond pas à un prix indexé sur une notion de valeur (taille de la parcelle, espérance de profit), et ne suffit donc pas à qualifier le transfert de marchand. Le transfert peut porter sur des droits différents. Le concept de « faisceau de droit »* permet de caractériser le contenu des droits d'un individu ou d'un groupe (ce qu'il a concrètement le droit de faire) et permet d'identifier la ou les composantes du faisceau qui sont transférées.

Encadré 2 Droits et faisceaux de droits : précisions conceptuelles

Dans la tradition juridique française, le concept de droit de propriété est restreint à la combinaison du droit d'user de la chose (usus), du droit d'en recueillir les fruits (fructus) et du droit d'en disposer, i.e. de l'aliéner provisoirement ou définitivement (abusus). Dans une acception de sciences sociales, qui sera la nôtre ici, le concept de droit de propriété désigne, de façon beaucoup plus large, les actions socialement autorisées sur un bien. Les droits de propriété sont vus comme des relations sociales et non comme des relations homme - chose. Les droits de propriété ainsi entendus sont établis et rendus exécutoires non seulement par le système légal et le pouvoir d'Etat, mais aussi par les conventions sociales et les normes comportementales qui régissent le fonctionnement d'une société.

Le concept de faisceau de droits traduit le fait qu'il n'y a pas un droit sur la terre, mais des droits (les composantes du faisceau) - le « droit de propriété » au sens francophone usuel correspondant à l'ensemble du faisceau de ces droits. Dans le cas des droits sur les terres à usage agricole, on peut distinguer les différents droits « opérationnels » suivants : le droit d'accès, le droit d'usage, le droit de tirer un revenu de l'usage, le droit d'investir (d'apporter des améliorations à la ressource foncière : plantation pérenne, aménagements fonciers), le droit de déléguer l'usage de la terre à titre marchand (location, métayage, rente en travail, mise en gage) ou non marchand (prêt), le droit d'aliéner à travers un transfert définitif marchand (vente) ou non marchand (donation, legs), et enfin les droits d'administration, au sens de « droits de définir les droits des autres ». (tiré de Colin (2004)).

Ainsi le transfert peut porter sur tout ou partie des droits opérationnels (la location, par exemple, porte sur le droit de cultiver et peut ou non inclure le droit de planter, ou de prélever les fruits des arbres présents sur la parcelle), sur des droits opérationnels et une partie des droits d'administration (cession des droits de culture, avec droit de transmettre à ses descendants, mais sans droit de vendre). Il peut aussi porter sur certaines ressources et pas d'autres : sur les arbres, par exemple, dont les droits peuvent se transférer indépendamment des droits sur la terre. Il est donc important pour l'analyse de spécifier quels droits sont concernés par la transaction.

Les transactions foncières marchandes comprennent tant les transferts marchands permanents de l'ensemble du faisceau de droits* (achats-ventes), que les transferts temporaires de droits d'usage (une partie seulement du faisceau) à travers des contrats de faire-valoir indirect* (FVI). D'autres arrangements « polymorphes », les « contrats de plantation » ne se laissent pas saisir dans la catégorie générique de « FVI ». Nous distinguerons donc, comme grandes catégories de transactions marchandes, les ventes (enchâssées socialement ou non), les contrats de FVI (contrat au sens d'accord bilatéral, même non formalisé) et les contrats de plantation. Nous reviendrons sur ces différents types de transactions.

Même lorsque les transactions foncières marchandes se développent, des restrictions légales ou relevant des normes locales continuent fréquemment de s'appliquer relativement :

- à l'existence même des transactions, qui peuvent être prohibées légalement tout en étant largement pratiquées dans « l'informel » ;
- aux acteurs des transactions (qui a le droit de céder et d'acquérir) ;
- à l'objet de la transaction (quelle terre peut, ou non, être cédée définitivement ou temporairement). Le droit de céder peut en particulier varier selon l'origine de l'appropriation foncière (héritage, donation, achat, dotation par un « tuteur » ou par la puissance publique) ;
- à son type : droit de céder en FVI mais pas de vendre, droit de céder en métayage mais pas en location, etc. ;
- à la justification de la transaction et à l'usage des revenus qui en sont tirés : certains motifs seront jugés légitimes (parer à un choc, en particulier), d'autres non.

Pour les achats-ventes, un élément essentiel porte sur le fait que l'ensemble des conditions du transfert soit bien explicité, et qu'il ait un caractère libératoire de la transaction : la vente est dite complète* lorsqu'elle libère l'acquéreur de toute obligation vis-à-vis du cédant. Mais on peut céder définitivement des droits d'usage sans aliéner les droits d'administration ; on peut vendre une plantation sans vendre la terre qui la porte. Pour le FVI, les pratiques contractuelles peuvent être également marquées par l'incomplétude*, et des restrictions portent fréquemment sur les droits d'usage de la terre (choix culturels en particulier). La multiplicité des normes de référence et des registres de régulation peut conduire les parties prenantes ou leurs groupes sociaux d'appartenance à des divergences d'appréciation de la transaction, avec alors des risques de conflits et des enjeux de sécurisation foncière pour les cédants et/ou pour les preneurs (Colin et Bouquet, à paraître).

Tous les transferts fonciers ne relèvent pas de transferts marchands :

- les transactions marchandes prennent place au sein d'une gamme plus large de transferts fonciers, au sein des groupes familiaux ou en dehors. L'héritage, le don, le prêt, l'installation sans limitation de durée, sont d'autres formes de transfert, non marchands, de droits fonciers. Il faut analyser les transferts marchands dans leurs rapports aux autres modes de transfert ;
- l'allocation de droits par un pouvoir politico-administratif (qu'il soit coutumier ou étatique) ne relève pas d'une transaction marchande, au sens défini ci-dessus, quand bien même il y a un prix. L'attribution de concessions par l'Etat sur le domaine public ne relève pas du champ de l'étude.

Ainsi les règles d'accès aux parcelles sur les aménagements (hydro-agricoles en particulier) relèvent de décisions administratives et ne font pas partie du champ de l'étude¹³. Par contre, les transactions qui se développent ensuite, une fois les affectations de parcelles réalisées, font partie du champ de l'étude.

La question des grandes acquisitions foncières (Ba, Ngaïde, Ka et al., 2013; Comité technique « Foncier et Développement », 2010), des accaparements fonciers, est un enjeu important pour les débats de politique foncière. Elle est porteuse de risques bien connus et largement dénoncés. Dès lors que les droits des acquéreurs sont obtenus par négociation politique ou par dispositif administratif, et non par le marché, il ne s'agit pas de transactions marchandes au sens strict, même si elles ont clairement des dimensions monétaires : elles donnent lieu à paiement d'une redevance à l'Etat par le bénéficiaire des concessions (ou des affectations). Le fait qu'elles s'accompagnent parfois de paiements, par les bénéficiaires, aux détenteurs locaux qui ont été expropriés, au titre de compensation ou de réduction des risques de conflits, ne change pas la nature de la transaction.

La grande majorité de l'accès à la terre dans les situations de « grandes acquisitions foncières » (en particulier par des acteurs étrangers) ne vient pas, en Afrique subsaharienne, du marché, mais de concessions publiques (Cotula, 2012). C'est pourquoi, bien que cette question soit centrale pour la compréhension des dynamiques foncières et soit un enjeu majeur des politiques foncières, elle n'est pas dans le champ de l'étude. Notre étude aborde cependant les acquisitions foncières marchandes impliquant les élites nationales ou des acteurs internationaux achetant ou louant des terres auprès des acteurs ruraux¹⁴. Les données sont cependant rares sur le sujet. Elle aborde aussi – également de façon très marginale faute d'information – les transactions marchandes qui prennent place une fois des concessions réalisées : lorsque le détenteur de la concession n'exploite pas lui-même l'ensemble des terres dont il dispose, mais qu'il cède sur une base marchande des droits de cultiver à des paysans (éventuellement ceux qui occupaient le terrain en question avant d'être expulsés par la décision de concession).

L'étude porte sur les « marchés fonciers ruraux ». Nous entendons par ce terme les transactions marchandes portant sur des terres situées en milieu rural et relevant de l'espace rural (champs, pâturages, espaces ligneux, etc.) et dont l'objectif affiché est la mise en valeur agricole au sens large. L'achat de terrains pour la construction, pour l'urbanisation, n'est pris en compte que s'il porte sur des terres jusqu'alors agricoles ou agro-pastorales. Nous prendrons en compte ses impacts, sans étudier en tant que tels les marchés pour l'habitat¹⁵. Une étude parallèle commanditée par l'UEMOA traite spécifiquement des marchés fonciers urbains.

13• Cf. pour une analyse de synthèse sur le sujet, Hochet, Aladoua, Goita et al. (2015).

14• Cf. le projet de bail entre une entreprise et une « communauté » locale en Côte d'Ivoire, annexe 2.11.

Encadré 3. Terres rurales, terres urbaines au Sénégal

Au regard des dispositions de la Loi sur le domaine national et du code des collectivités locales de 1996, la délimitation entre le foncier rural et le foncier urbain était claire. La différenciation s'appuie sur la vocation des zones ; les zones urbaines concernaient les terres relevant des communes et servant à l'habitat urbain et aux activités productives associées à la ville. C'est pourquoi dans les communes, il y avait des terres à vocation agricole qui recevaient des dispositions spécifiques¹⁶ tandis que les terres rurales concernaient, principalement, les terres relevant des terres de terroir gérées par les anciennes communautés rurales et dédiées aux activités de production rurale, l'habitat rural, l'agriculture et l'élevage.

En 2013, le Sénégal a connu une réforme majeure de son système de décentralisation à travers la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013. Celle-ci met en place une communalisation intégrale, qui se traduit par l'érection de toutes les anciennes communautés rurales en communes de plein exercice. La ligne de démarcation entre le foncier rural et urbain devient floue car formellement, cela implique l'application généralisée à l'ensemble des terroirs du régime foncier prévu dans les anciennes communes urbaines : la cogestion du foncier entre l'Etat et la commune. Et en même temps, les nouvelles communes continuent à appliquer le régime et les outils du foncier rural (commission domaniale, délibération, etc.).

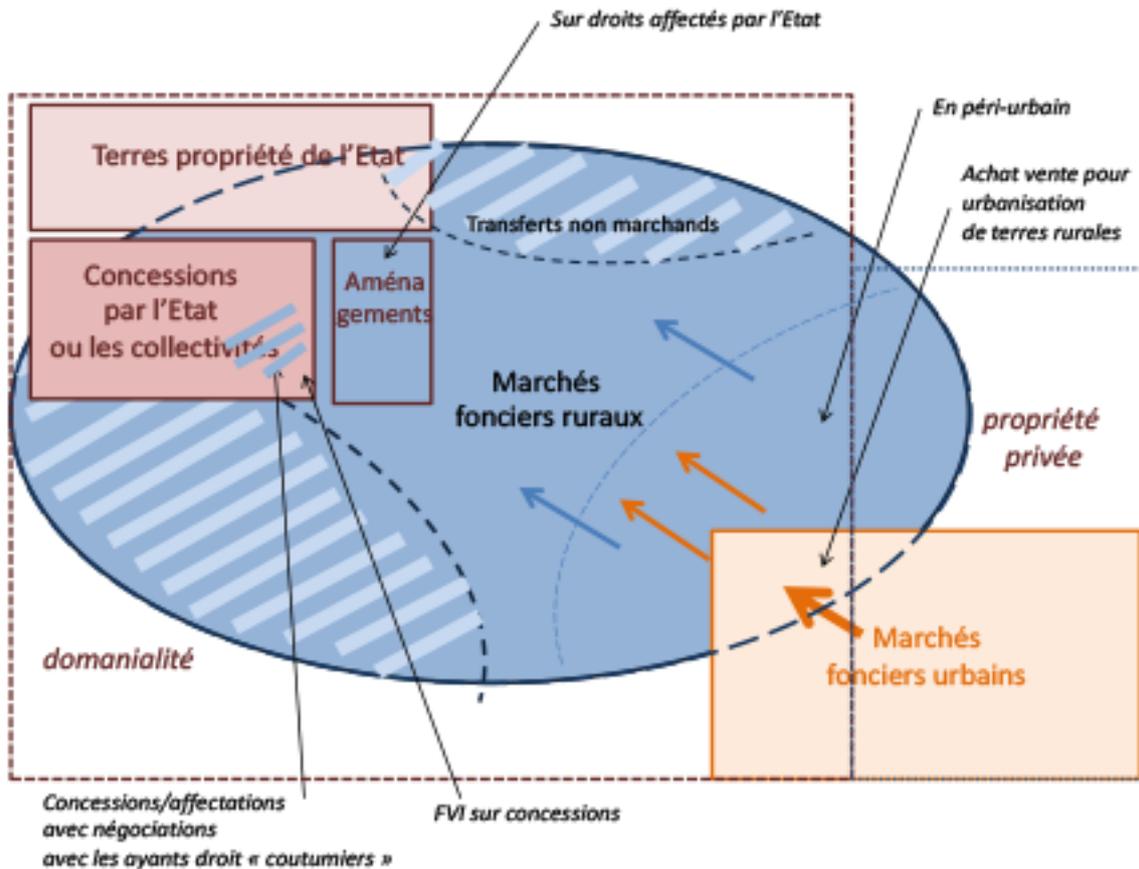
(source : I.Ka, étude pays Sénégal)

Dans de nombreuses législations, les terres ne disposant pas d'un titre de propriété sont considérées comme « informelles » et relèvent légalement du Domaine privé de l'Etat (ou du Domaine national au Sénégal). Ces législations interdisent parfois, ne reconnaissent pas le plus souvent, les transactions « informelles » portant sur des terres de statut coutumier. Or c'est le cas de l'immense majorité des terres rurales, et donc des transactions auxquelles elles donnent lieu. Nous analysons les transactions telles qu'elles sont pratiquées par les acteurs, qu'elles soient « légales » ou non. Connaître le cadre légal est nécessaire pour l'analyse, mais c'est pour les acteurs une toile de fond, connue ou non, mobilisée ou non. Cela ne peut être la clé d'entrée pour analyser les pratiques. Nous analysons de même l'ensemble des transactions, qu'elles soient considérées par les acteurs comme légitimes ou non.

15• Cf. (Adjahouhoué, 2013; Bertrand, 1994; Durand-Lasserve, 2013; Rondeau, 2000).

16• Décret n°66-858 du 07 novembre 1966 portant application de l'article 5 de la loi n°64-46 du 17 Juin 1964 relative au domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole dans les zones urbaines

Figure 1. Le périmètre de l'étude



Le schéma ci-dessus permet d'explicitier le champ de l'étude (en bleu) et les autres dynamiques foncières, qui ne font pas partie du périmètre de l'étude.

2- Dans chaque région, une gamme d'arrangements institutionnels, marchands et non marchands.

Les transactions marchandes ne sont qu'une partie des modes d'accès à la terre. Dans chaque région, existe une gamme plus ou moins large d'arrangements institutionnels, marchands ou non marchands, permettant d'accéder à la terre (voir des illustrations dans les tableaux 1 à 4).

Tableau 1. Arrangements institutionnels permettant aux populations d'accéder à la terre dans le sud du Bénin

Forme de contrat et parties à l'accord	Type de terre, culture	Autres clauses et conditions	Droits conférés
Location en zunda - entre membres d'une même famille et hors du cercle familial.	Terre après une jachère, souvent inférieure à 5 ans.	Loyer payé au début de la saison agricole, en espèces. De 10k à 30k FCFA/ha selon la qualité de la terre. De 1 à 5 ans.	Cultiver, ramasser des noix de palme, abattre et vendre du bois. Interdiction d'extraire du vin de palme. Ces droits sont souvent loués à un tiers.
Métayage en lema - généralement entre propriétaire terrien âgé et jeune métayer	Autrefois réservé aux palmiers à huile, mais s'étend aujourd'hui au maïs et au manioc.	Les métayers se plaignent d'ingérence et préféreraient les contrats en zunda.	Cultiver et partager la récolte ; un tiers au propriétaire, deux tiers au cultivateur.
Lema-tomate, avec des métayers originaires du plateau adja.	Culture intensive de la tomate	Le propriétaire terrien avance souvent les coûts alimentaires et autres aux ouvriers agricoles migrants.	Cultiver et partager la récolte, généralement les 2/3 au métayer une fois l'avance de coûts remboursée.
Kpama	Vin de palme	Les métayers abattent les arbres en vue de récolter le vin de palme et partagent la moitié avec le propriétaire.	Extraction de vin de palme destiné à la production d'alcool.
Contrats de gardiennage, entre anciens maîtres et captifs.	Terre située sous les palmiers	Relation de longue date entre parties, obligations sociales des deux côtés. Paiement annuel en nature ou, de plus en plus fréquemment, paiement en espèces par le métayer (par ex. 5k FCFA).	Droits de cultiver entre les arbres et de ramasser des noix. Aucun droit d'extraire du vin, ni de vendre des arbres. Protection des arbres et de la terre de toute ingérence.
Awoba, mise en gage	Terres agricoles	Permet d'obtenir de l'argent en cas de besoin urgent ; les créanciers peuvent être des habitants urbains, des pêcheurs ou des distillateurs d'alcool.	Tous les droits de culture, hormis les arbres, terre à restituer sur remboursement d'une somme mise en gage. Délégation à des tiers possible.
Prêts de terre	Terres agricoles	Redevance payée annuellement, autrefois symbolique mais désormais jusqu'à un cinquième de la récolte.	Cultiver, ramasser les noix et le bois, sans délégation à des tiers.
Contrats de palme-raies	Achat de jeunes palmiers (de 6 à 9 ans)	Achat souvent réalisé par des distillateurs qui ont besoin de s'assurer une source d'approvisionnement en vin de palme.	Droits de récolter les arbres à leur maturité dans 5 à 8 ans. La terre peut être exploitée par un tiers sous les arbres.

(Source : (Lavigne Delville, Toulmin, Colin et al, 2001): 18, d'après Edja (1999).

Chaque arrangement a un nom dans les langues locales, et permet de répondre à des enjeux spécifiques. Ainsi au sud Bénin, le lema tomate doit-il être distingué du lema portant sur le maïs. La gamme des arrangements ne se limite pas aux formes standards du prêt et de la location. La gamme des arrangements, et leur fréquence relative, évolue dans le temps, en fonction des dynamiques agraires. Elle doit donc être analysée de façon empirique dans chaque contexte.

Comprendre les stratégies des preneurs et des cédants par rapport aux différentes transactions marchandes suppose de les mettre en perspective aussi par rapport aux solutions non marchandes existantes.

Tableau 2. Arrangements qui permettent aux populations d'accéder à la terre, aire cotonnière du Burkina Faso

Nom de l'arrangement	Type de terre	Nature des droits acquis	Autres clauses et conditions
Folo siguily, ou première colonisation de la terre.	Défrichement de la brousse, attribué par le chef de terre.	Droits de premier colon, dont exploitation agricole, investissement, plantation d'arbres, etc.	Participation à la vie sociale et obligations de rencontre avec les membres de la communauté.
Sissa siguily, ou colonisation récente.	Défrichement de la brousse et/ou de vieilles jachères.	Culture	Interdiction de planter des arbres, de creuser des puits et de réaliser d'autres améliorations permanentes sans autorisation préalable.
Singuely, ou emprunt à long terme.	Terre empruntée auprès d'un lignage au lieu d'un chef de terre.	Culture, mais sans améliorations permanentes, obligations sociales.	Deviens moins courant et abandon progressif du paiement annuel symbolique au profit du versement d'un loyer.
Dondonly, prêts à court terme, y compris paiement en nature.	Terres agricoles et terres mises en valeur pour la plantation arboricole.	Droits de cultiver pendant 2 à 3 ans en échange du labour ou de l'aide dans l'établissement de plantations.	Particulièrement répandu entre les migrants établis depuis longtemps et les nouveaux arrivants.
Lalle, location, souvent par des habitants urbains.	À la fois dans la ZVCA et dans les zones de front pionnier	Droits de cultiver pendant 2 à 4 ans.	Loyers oscillant entre 5-10 000 FCFA/ha pour les champs d'altitude et 20 000 FCFA/ha pour les bas-fonds.
Sany-féré, (achat-vente) par des membres d'un lignage ayant besoin d'argent.	Terres agricoles dans les deux zones.	Tous les droits sont conférés à l'acquéreur.	Les prix dépendent des sols et des parties. Entre 50-75 000 FCFA/ha dans les terres d'altitude et 100-150 000 FCFA/ha dans les bas-fonds de la ZVCA.

(sources : (Lavigne Delville, Toulmin, Colin et al, 2001) :22, d'après Paré (2001).

Tableau 3. Prêts et locations dans les villages de la commune de Mogtéo (Burkina Faso) (hors villages AVV)

Type de prêt Cadre transaction	Prêt annuel	Saardo (ou location)	Prêt sur défriche	Prêt sur jachère	Prêt à longue durée spécifiée	Prêt à longue durée non spécifiée
Durée	Un (1) an renouvelable exceptionnellement.	Un (1) an renouvelable sur demande	Deux (2) ans Renouvellement annuel possible	Trois (3) ans limités par mise en jachère	Durée limitée à partir de la 5 ^e année	Durée non spécifiée
Contrepartie	- 8-20 assiettées - Faible ou nulle pour femmes	150 kg de céréales ou 10 000 FCFA défrichés à l'avance	- 20-40 assiettées - Aide ponctuelle au cédant	- 10-20 assiettées - Aide ponctuelle au cédant	- Quelques assiettées - Nulle pour le preneur apparenté	- Quelques assiettées - Aide ponctuelle au cédant
Superficie	Proche du village	- Proche du village - Bas-fonds	- Parcelle en jachère depuis 5 ans au moins - Loin du village	- En culture depuis 3-4 ans - Loin du village	- Parcelles avec parties non exploitées - Loin du village - Extension sur les réserves	Parcelle de défriche
Type de preneurs et objectifs	Femmes et cadets (champs individuels) nouveaux chefs d'exploitation, migrants sans terre	- Commerçants, fonctionnaires - Autoconsommation	- Nouveaux chefs d'exploitation, migrant sans terre - Besoins de terres	- Nouveaux chefs d'exploitation, migrants sans terre - Besoins de terres	- Nouveaux chefs d'exploitation - Champs individuels - coton	- Nouveaux chefs d'exploitation, migrants sans terre - Champs familiaux

(source : Étude des systèmes locaux de gestion foncière dans la zone d'intervention du PFR/G, tiré du Rapport diagnostic foncier de la commune de Mogtéo, MCA-BF, 2011)

Tableau 4. Arrangements qui permettent aux populations d'accéder à la terre, Centre Ouest de la Côte d'Ivoire

Arrangement	Type de terre, cultures, etc.	Droits transférés	Autres conditions
Don entre habitants autochtones.	Tous types	Droits d'établir des cultures vivrières, de cacao et de café.	Adhésion aux normes sociales et aux tabous.
Dons entre population locale et migrante, soumis à certaines conditions.	Plantations	Droits d'établir des cultures vivrières, de cacao et de café.	Dons symboliques du paysan migrant au « tuteur ». Adhésion aux normes sociales et aux tabous. Prestation de travail, respect, soutien et dons au tuteur. La terre peut être reprise, mais il est plus courant que le prêt soit converti en vente une fois que la plantation a commencé à produire.
Métayage en bousan. Le propriétaire terrien est généralement un autochtone ou un Baoulé, le métayer un migrant plus jeune, système également en vigueur entre Baoulés.	Principalement plantations (cacao et café), et de plus en plus de cultures vivrières	Division des coûts de production et de la récolte (en moitié ou en tiers) selon les arrangements.	Autres prestations de travail au propriétaire, spécialement si le métayer réside chez ce dernier, par ex. 1 jour/semaine dans les cultures vivrières du propriétaire. Le métayer peut consommer, mais ne peut vendre d'autres cultures sur la plantation, par ex. avocats, noix de cola, noix de palme.
Mise en gage (« garantie », ahoba, en baoulé, tononmala en dioula). Deux formes, selon que le crédit est remboursé à terme.	Plantation établie de café ou de cacao.	Transfert temporaire de tous les droits, sauf ramassage de noix et vin de palme.	Généralement 2-3 ans, accès en échange d'un prêt équivalent à 50-100 000 FCFA/ha. Bodiba - aucun remboursement au terme. Zahia - le crédit doit être remboursé.
« Louage » (boloué, louélouéba) entre autochtones et migrants.	Terre de cultures vivrières. Bas-fonds de plus en plus importants.	Contrats renouvelables au début de chaque saison.	Généralement non écrits. Coût : 7 500-50 000/ha.
Réouverture de terres abandonnées entre autochtones et migrants.	Ancienne plantation négligée ou laissée en jachère pour sa récupération.	Les 3 premières années, toute la récolte est destinée au preneur. Après cela, conditions en bousan.	Conditions sociales comme en bousan, respect au propriétaire, etc.
Achat et vente (sani-fiéré en dioula, ndagakohogo en moré), normalement entre autochtones et parfois entre migrants.	Tous types de terre.	Transfert de tous les droits.	Coût de 100-150 000 F/ha, mais peut comprendre certaines conditions sociales supplémentaires, telles que la prestation d'aide à l'ancien propriétaire terrien.
Prêt (singanli) indéfini entre autochtones et migrants.	Terre de cultures vivrières.	Droits de culture.	Restitution de la terre sur demande, pas d'argent, pas de contrat écrit.

Arrangement		Type de terre, cultures, etc.	Droits transférés	Autres conditions
Prêt à court terme (don-donli), entre parents et amis.		Terre de cultures vivrières.	Droits de culture.	Restitution de la terre après un nombre limité de saisons. Pas d'argent, pas de contrat écrit.
Gardiennage entre parents, spécialement parmi la population locale.		Tous types de terre, particulièrement plantations.	Droits d'exploitation et division des revenus issus de la plantation, mais pas de parts fixes.	Clauses sociales.
Division des plantations récemment établies (turukatla en dioula) entre autochtones et migrants. Deux formes.	Association de cultures annuelles et pérennes.	Plantations	Le travailleur défriche la terre, plante du cacao ou du café, le preneur cultive les cultures vivrières, désherbe et entretient la parcelle pendant 1 ou 2 saisons.	Adhésion aux normes sociales.
	Division de terre.	Plantations	L'ouvrier agricole établit la plantation, qui est divisée en deux avec le propriétaire.	Adhésion aux normes sociales.

(source : (Lavigne Delville, Toulmin, Colin et al, 2001) : 27-28, d'après (Koné, 2003).

A retenir

Les marchés fonciers sont des ensembles de transactions marchandes, qui peuvent porter sur des droits opérationnels sur la terre (faire valoir indirect -FVI) sous différentes modalités ou des droits d'administration (achat-vente). Au sens strict, il n'y a pas de « marché foncier », mais des marchés de droits fonciers.

Ces transactions peuvent prendre des formes variées, en fonction des contextes et des modes d'exploitation du milieu. Elles s'inscrivent dans un ensemble plus large de modes de transferts de droits sur la terre, marchands ou non.

II- Émergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : des processus variés.

1-La diversité persistante des configurations régionales.

Les configurations foncières régionales en milieu rural ouest-africain sont très variées, selon la pluviométrie, les milieux naturels, les systèmes de production, les densités de populations (de quelques habitants à plusieurs centaines au km², avec des taux d'accroissement qui varient aussi fortement).

Au sein d'un même pays, coexistent des zones où le contrôle des segments de lignage ou des familles étendues est fort, et d'autres où les droits sur la terre sont très individualisés. Des zones où les modes traditionnels d'accès à la terre, via l'héritage et la défriche, perdurent, et des zones où le marché est désormais un mode courant d'accès. S'intéresser aux marchés fonciers, aux enjeux de leur développement, ne doit pas faire oublier qu'il n'y a pas partout des transactions marchandes (cf. section « typologie »).

2- Les facteurs de la marchandisation des droits sur la terre.

2-1- Les grands facteurs : rareté et insertion dans l'économie marchande.

La question des marchés fonciers en Afrique, et en premier lieu des conditions de leur émergence (la marchandisation*), prend tout son sens dans un contexte de pression foncière croissante et d'épuisement des fronts pionniers. L'intuition économique centrale selon laquelle la rareté conduit à la valorisation de la ressource, condition pour l'émergence de transferts marchands, fait sens, même s'il convient de ne pas la mobiliser de façon mécaniste. Une condition additionnelle à cette émergence est l'existence d'une certaine hétérogénéité dans les dotations en ressources des acteurs, créant une incitation aux échanges.

L'inaliénabilité de la terre constitue une caractéristique de facto de la communauté villageoise dans de nombreuses sociétés dites traditionnelles ou coutumières. Les membres de la communauté bénéficient d'une garantie d'accès à la terre, fondée sur leur appartenance au groupe social, au nom de principes d'économie morale (« tout individu a le droit d'avoir accès aux ressources nécessaires à sa subsistance »), mais uniquement sous la forme de droits d'usage. Les mécanismes d'allocation de la terre sont alors de nature non marchande (Tableau 1). Ils relèvent des autorités locales ou coutumières puis, au sein de chaque lignage ou famille, de dispositifs de délégation intrafamiliale.

L'inaliénabilité peut être associée aux liens mystiques terre-ancêtres-génies-fécondité. Il faut cependant rester prudent vis-à-vis de l'argumentaire de la sacralité de la terre et de son inaliénabilité intrinsèque, argumentaire très répandu en Afrique sub-saharienne, mais questionné dès les années 1940 par Lucy Mair (1948). Cet argument sert principalement à légitimer une conception patrimoniale de la terre, à la fois « bien privé et bien commun » (Jacob, 2007), où la propriété individuelle peut exister, mais où les impératifs de la reproduction sociale (assurer l'accès à la terre des descendants, permettent à chacun de trouver une parcelle pour sa subsistance) imposent des restrictions au plein exercice de cette propriété. Cet argumentaire tend par ailleurs à ignorer la diversité et le caractère évolutif des systèmes fonciers précoloniaux – y compris l'émergence de transactions foncières marchandes dès l'époque précoloniale, dans certains contextes. Le discours sur le foncier coutumier non marchand tend également à négliger le fait que la « coutume » a pu faire l'objet d'une construction ou d'une réinvention par les pouvoirs coloniaux et certaines élites africaines.

Notons aussi qu'il y a quelque anachronisme à poser l'interdiction de l'aliénation comme une contrainte immuable propre aux sociétés coutumières alors même que les conditions de cette pratique n'étaient pas remplies. Dans des contextes caractérisés par une abondance foncière, de faibles densités de population, une occupation du sol temporaire par les cultures, l'absence ou un développement limité des marchés pour les produits agricoles, et donc un coût d'opportunité nul ou très limité de la terre, cette dernière n'avait pas de valeur d'échange (Colin, 1998).

Une évolution vers une individualisation des droits (au sens de restriction du groupe des ayants droit par segmentation progressive) et le développement des transactions marchandes portant sur certains droits est cependant de plus en plus évidente en Afrique, dans de nombreuses régions. La littérature converge quant aux facteurs (non indépendants) impulsant – à des degrés et des rythmes variés – des processus d'individualisation et de marchandisation.

- a) Une pression foncière induite par la **pression démographique** endogène ou l'arrivée de migrants.
- b) Le **changement technique** : disparition des jachères longues, développement de cultures pérennes (usage plus permanent de la terre, transactions foncières facilitées par l'aliénabilité reconnue de l'investissement dans la plantation et par le caractère lié de cet investissement et de son support foncier), ou de cultures annuelles marchandes (coton, maraîchage) ; introduction de la culture attelée ou motorisée (qui augmente les superficies cultivables et donc la demande de terre).
- c) La **monétarisation de l'économie des sociétés rurales** : la généralisation de l'argent comme moyen d'échange universel et l'augmentation des besoins monétaires tendent à dissoudre les liens existant traditionnellement entre les différentes catégories de biens et se substituer aux modes antérieurs d'échange.
- d) L'**accroissement de la valeur économique de la terre** : passage d'une agriculture de subsistance à une agriculture de marché ; périurbanisation ; arrivée de nouveaux acteurs urbains (fonctionnaires, commerçants, etc.) ou ruraux (migrants agricoles) qui parfois ne font que dynamiser les ventes, mais qui parfois impulsent le processus même de marchandisation.
- e) Les **changements dans les systèmes de valeur** des acteurs, avec en particulier le rôle des changements de générations, du « retour au village » de natifs ayant séjourné en ville (ou ailleurs en migration, dans des contextes où l'accès à la terre est d'ores et déjà largement « marchandisé »), dans les mutations des régulations foncières locales. Joue également l'éclatement des groupes domestiques et l'affaiblissement des autorités villageoises, ou des considérations comme la personnalité des responsables coutumiers ou d'événements contingents (comme la succession d'un de ces responsables par un héritier moins respectueux des coutumes), ou encore le développement de l'islam comme facteur de fragilisation des normes et pratiques coutumières (perte d'efficacité des sanctions « mystiques », érosion des autorités coutumières), d'autant que l'islam ne s'oppose pas au principe de la marchandisation de la terre.

A ces facteurs plutôt « endogènes » s'ajoutent des facteurs « exogènes » comme les politiques publiques.

2-2- L'expansion urbaine.

L'expansion urbaine constitue un puissant facteur de marchandisation de la terre, en périphérie urbaine. Le différentiel de valeur de la terre, avec l'urbanisation, suscite un marché foncier anticipant sur la croissance urbaine. Elites urbaines, classes moyennes, cherchent à acquérir des parcelles pour pouvoir se loger, pour investir leur épargne, pour préparer une retraite, générant un front d'urbanisation qui s'étend d'autant plus profondément dans l'arrière-pays que la ville est importante. L'Etat et les collectivités locales sont également des moteurs de l'urbanisation, à travers les schémas d'aménagement, les lotissements et les programmes de construction.

Encadré 4. Les marchés fonciers péri-urbains au Burkina Faso.

Autour de Ouagadougou et des villes (chefs lieu de commune rurales et urbaines) environnantes (Saaba, Kou-bri, Pabré, Komsilga et Tanghin-Dassouri), sur les terres rurales à la lisière des zones loties, le coût de la terre nue est de l'ordre de 3 000 fcfa /m². Autour de Bobo-Dioulasso, le prix des terres à la lisière des zones loties varie entre 1 600 et 3 000 fcfa/m² selon la taille des parcelles.

Deux types d'acteurs achètent ces terres non loties : des citoyens pauvres sans accès aux logements et aux parcelles loties, et les citoyens de classe moyenne qui y investissent dans la perspective des lotissements pour constituer ou renforcer leur patrimoine foncier ou encore, comme les pauvres, accéder à leur première parcelle urbaine.

Plusieurs facteurs se conjuguent pour stimuler le développement de ce marché foncier périurbain. La loi portant Régime Foncier Rural rétablit les possesseurs fonciers dans leurs droits et leur légitimité, mais permet aussi à la puissance publique (État et collectivités territoriales) d'exercer sur les terres rurales le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique et le droit de préemption. De ce fait, les terres rurales à la frange des villes sont celles qui sont le plus objet d'expropriation par l'État et surtout pour les autorités communales pour la production de terrains urbains. Pour anticiper ces expropriations dans le cadre des lotissements tout en gagnant un peu d'argent, les familles détentrices de droit de propriété coutumière procèdent au morcellement et aux ventes de leurs terres/champs.

Pour les acquéreurs, l'acquisition d'une terre en zone non lotie et la construction d'une concession permet d'entrer dans le système moderne/réglementaire en tant qu'attributaire de parcelle. Dans tous les cas, l'acquéreur négocie avec le chef de famille à qui appartient la terre, directement ou avec l'aide d'intermédiaires qui peuvent être tant des «enfants du village» que des citoyens officiant dans le domaine immobilier : courtiers ou démarcheurs dans les transactions immobilières. La vente se fait de manière informelle, sans papiers officiels.

(source ; S.Koudougou, étude pays Burkina Faso)

L'intervention publique dans l'habitat ou les infrastructures a un impact important.

Encadré 5. La cession négociée du foncier à l'Etat en Côte d'Ivoire.

En Côte d'Ivoire, dans le cadre du programme présidentiel de construction de 60 000 logements sociaux et économiques à travers le pays, l'Etat à travers le Ministère chargé de la construction et de l'urbanisme a mené directement une négociation avec des communautés villageoises dans plusieurs localités du pays afin d'acquérir du foncier. Les parcelles mises à la disposition de l'Etat sont des terres agricoles comprenant des cultures pérennes (hévéa, palmier, cocotier) et vivrières (manioc et légumes). Ces terres sont cédées à l'Etat après la signature d'un Protocole d'accord avec les communautés villageoises, en témoigne le Protocole signé entre l'Etat et la communauté villageoise de S.K. Cette acquisition destinée à la construction de logements porte sur une superficie de terres agricoles de 439,27 hectares, appartenant à une cinquantaine de familles propriétaires coutumiers.

En contrepartie, l'Etat s'est engagé à purger les droits coutumiers de la communauté villageoise de S.K. et à dédommager les exploitants des terres pour la perte des cultures.

(source : Kouamé, étude Côte d'Ivoire, pp.21-22)

Ce marché foncier périurbain se double d'un marché d'achat de terres rurales par les élites urbaines. Parfois dans un but productif (filières hévéa en Côte d'Ivoire, palmier à huile au Cameroun), y compris dans la perspective de la retraite, parfois dans une logique de spéculation foncière et d'anticipation des accroissements de prix, de nombreux acteurs urbains acquièrent des terres rurales, dans leur zone d'origine (en négociant auprès de leurs parents) et plus souvent en périphérie des villes, le long des axes de communication, dans les zones hautement productives. Disposant de ressources financières importantes (comparativement aux ruraux), jouant de leur position sociale, ces acquéreurs urbains sont des acteurs importants du jeu foncier et de la marchandisation des terres, et contribuent à l'accroissement des prix (Tarrouth et Colin, 2016).

Encadré 6. Une influence urbaine dans l'arrière pays

Dans les zones un peu plus reculées (plus de 15km de la zone lotie) à la périphérie de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso, le prix de la terre varie entre 1 million et 1,5 millions de FCFA l'hectare (dans la zone de Ouagadougou) et entre 350000fcfa/l'hectare et 500000fcfa/hectare dans la zone de Bobo-Dioulasso. La distance par rapport à Ouagadougou ou Bobo-Dioulasso ainsi que la proximité ou non d'une voie bitumée se conjugue avec la nature du terrain (terre haute ou terre de bas-fonds) pour influencer sur le prix de la terre. Ce périurbain reculé constitue, dans le cas de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso et des autres villes moyennes du Burkina Faso (Banfora, Koudougou, Ouahigouya, etc.) des zones de prédilection de trois catégories d'acteurs :

- des entrepreneurs agricoles ou agrobusiness men composés essentiellement de citoyens nantis qui y achètent des terres et investissent dans des élevages intensifs (aussi appelé "fermes") de volaille, de porcs et de bovins dans quelques cas ou encore dans la production maraîchère. Dans les zones périurbaines se développe ainsi un nouveau type d'agriculteurs moderne. Les superficies acquises varient entre 1 et 5 ha dans le cas de la zone de Ouagadougou, mais peuvent atteindre plusieurs dizaines d'hectares dans la zone de Bobo-Dioulasso ;
- les promoteurs immobiliers, organisés en agences immobilières. Celles-ci achètent de grandes étendues de terres, les morcellent en parcelles de 250 à 600m² vendus en terrain nus à des fins d'habitation ou commerciales ou construisent sur les parcelles dégagées des logements de différents standing destinés au marché immobilier. Six agences immobilières jouent aujourd'hui un rôle moteur dans la production de terrains urbains à partir d'acquisition foncières au moyen de l'achat ;
- les promoteurs d'entreprises agro-alimentaires et autres unités industrielles et les promoteurs de société de transport qui y acquièrent entre 1 et 5 ha pour la construction de nouvelles unités ou d'entrepôts divers.

Comme dans le cas des terres en zones non-loties, ces acquéreurs négocient avec les familles possesseurs fonciers, avec ou sans l'intervention d'intermédiaires.

(source : S. Koudougou, étude Burkina Faso)

Parfois, les acteurs urbains sont des acteurs parmi d'autres du marché foncier de l'achat vente, sans différence fondamentale par rapport aux autres acheteurs de terre. Parfois, ce sont les moteurs de la marchandisation des terres, dans des zones relativement peu peuplées où les conditions endogènes de l'émergence de l'achat-vente ne sont pas réunies.

3- Des transferts non marchands aux transactions marchandes.

Le processus de marchandisation présente généralement un caractère progressif, avec le passage de simples signes de reconnaissance du droit éminent sur la terre, à des redevances forfaitaires en nature, puis en argent, puis à des redevances majoritairement indexées sur les superficies. Des « prix » initialement symboliques sont graduellement indexés sur une valeur économique, en fonction de la taille de la parcelle, de la durée du transfert, de l'espérance de

profit. Des ventes d'arbres peuvent se muer en ventes de la terre qui porte les arbres – avec tout le « flou » qui peut accompagner une telle dynamique. Des mises en gage ou des transferts de long terme entre autochtones et migrants peuvent évoluer vers des ventes. Des ventes initialement « à réméré » (avec clause de rachat) deviennent des ventes « non récupérables ». Des clauses sociales disparaissent progressivement¹⁷. La mutation des systèmes coutumiers vers un accès monétarisé à la terre est cependant parfois rapide.

La location résulte le plus souvent d'un passage du prêt à un accès à la terre pour une durée limitée contre le versement d'une rente proportionnelle à la superficie, via l'augmentation et la standardisation progressives des contreparties exigées par le cédant.

Encadré 7. L'émergence des locations dans la vieille zone cotonnière du Burkina Faso.

Dans la vieille zone de production cotonnière du Burkina Faso, la marchandisation des transactions foncières est une pratique déjà assez ancienne (Baud, 2001a; b; Paré, 2001). Déjà au début des années 2000, le landa (prêt) était payé en numéraire et les locations et ventes se pratiquaient dans certaines localités de la vieille zone cotonnière (Solenzo, Kouka, Bama) et autres villages autour de Bobo-Dioulasso.

Les locations sont devenues une pratique courante dans la vieille zone cotonnière bien que plus importantes dans certaines localités que dans d'autres et les prix varient sensiblement selon qu'il s'agit d'une terre de bas-fonds ou de terre haute et sont par ailleurs en hausse. Dans la commune de Padema, le prix moyen du loyer était en 2016 de 25.000 Fcfa/ha/an contre environ 7.500 dans les années 2000. Dans la zone de Bama, les loyers sont passés de 7.500 F/ha/an pour des terres pauvres et 12.000 FCFA/ha/an pour les terres de bas-fonds ou bonnes pour la culture de coton au début des années 2000 (Mathieu, Zongo et Paré, 2002) à 30 000 Fcfa en moyenne par hectare et par an pour les terres de production céréalière et à plus de 75 000 Fcfa/ha/an dans certains villages aujourd'hui comme Diarradougou, dans la commune de Bama.

La location est utilisée dans les transactions foncières entre autochtones propriétaires coutumiers de terres et des migrants, anciens ou récents. Ces locations ont en général une durée annuelle. Elles peuvent toutefois être renouvelées. A l'origine, seules les terres de bas-fonds étaient concernées par la location pour le maraîchage, le riz, le coton. Mais la pratique se généralise aujourd'hui à tous les types de terres et toutes les cultures.

(source : S. Koudougou, étude Burkina Faso)

L'évolution d'un accès temporaire à la terre par emprunt (sur la base du principe d'économie morale déjà mentionné), à un accès marchand, a pu porter (au moins initialement) sur des parcelles que le preneur destinait à des cultures de rapport, le prêt continuant à réguler l'accès à la terre pour une production vivrière d'autoconsommation.

Au cours de ces processus, la dimension d'alliance entre acteurs ou entre familles que contient la transaction tend à se réduire au profit d'une dimension économique, où la valeur productive de la terre devient l'enjeu principal de la transaction. Mais la dimension relationnelle ne disparaît pas nécessairement.

17• Cf. un contrat de vente de 1926 au Bénin et ses clauses sociales, en annexe 1.

Encadré 8. La monétarisation de l'accès aux pâtures.

La monétarisation de l'accès aux pâtures en savane ivoirienne est parfois évoquée dans la littérature. Bassett et Koné (2008) décrivent, à Katiali, comment les exploitants agricoles commencent à demander aux bergers non autochtones un droit de pâture avant que les bêtes puissent avoir accès à la vaine pâture. Le montant réclamé varie de 1.500 à 2.000 FCFA par hectare, selon la qualité des résidus de récolte. Les auteurs mettent en rapport l'émergence de ce droit avec la raréfaction relative des bons pâturages, du fait de l'augmentation des superficies mises en culture et de l'accroissement du cheptel. Coulibaly (2003) mentionne également, pour Korokara et Niofoin, le paiement d'un droit d'accès à la ressource pastorale, sous la forme d'un animal donné au chef de village ou au chef de terre avant l'installation sur les terres du village. Il évoque aussi, mais sans apporter de précision, le même type de contrepartie monétaire que celle mentionnée par Bassett et Koné, pour l'accès aux résidus de culture. Dans la sous-préfecture de Marandallah par contre, où l'élevage est en plein développement, aucun droit de pâture du type de celui décrit par Bassett et Koné n'est pratiqué, et rien n'est demandé aux éleveurs transhumants. Un droit d'installation du parc est cependant perçu pour les troupeaux sédentarisés une partie au moins de l'année : fourniture annuelle d'un taurillon ou d'une génisse (soit une valeur de 50 à 60.000 F), ou, plus récemment, versement de 25.000 FCFA pour 6 mois.

La marchandisation de l'accès à la terre ne s'opère pas toujours selon la dynamique simple suggérée par le modèle évolutionniste selon lequel la pression démographique et le développement des cultures commerciales conduiraient de façon mécanique à l'individualisation des droits fonciers et à une monétarisation de l'accès à la terre.

a) On a pu ainsi observer une monétarisation de l'accès à la terre dans des régions de faible ou de très faible densité démographique (Centre-Ouest ou Sud-Est de la Côte d'Ivoire ; nord du plateau Adja au Bénin, extrême sud-ouest du Burkina Faso). Intervient ici le rôle des politiques publiques (cf. infra), ou, tout particulièrement ces dernières années, de l'arrivée d'acteurs urbains précédemment évoqués. Dans la région de Mangodara, à l'extrême sud-ouest du Burkina Faso, c'est l'installation de Burkinabè émigrés en Côte d'Ivoire et ayant fui l'insécurité pendant la guerre civile qui a provoqué une rapide marchandisation : ayant perdu les plantations qu'ils exploitaient en Côte d'Ivoire sous des rapports du tutorat*, ils ont « imposé » aux autochtones la vente des terres. A l'inverse, l'accès à la terre dans des régions densément peuplées et siège d'une production agricole tournée depuis des décennies vers le marché reste parfois régulé par des dispositifs non marchands : pays sereer au Sénégal, Mali hors zones périurbaines et périmètres irrigués.

Encadré 9. En pays sereer, une absence de marché foncier malgré des fortes densités de population et les cultures de rente.

Le pays sereer au Sénégal est fortement peuplé, avec des densités supérieures à 100 h/km². Il est inséré depuis plus d'un siècle dans l'économie internationale avec l'arachide. Pourtant, une recherche approfondie menée dans les années 1990 (Pontié, Guigou et Lericollais, 1999) a montré l'absence de vente, contrairement aux régions wolof voisines. L'explication de cette absence de marché foncier de l'achat vente tient au fait que, suite aux projets étatiques d'installation dans les « terres neuves » du Sénégal oriental, les familles élargies se répartissent entre le bassin arachidier et les terres neuves, avec une forte mobilité entre ces deux espaces. Le fait que la gestion foncière continue à être du ressort des familles élargies permet cette circulation entre ménages du lignage installés dans les deux espaces et des ajustements souples entre disponibilité en terre, bouches à nourrir et main-d'œuvre, ce qui ne serait pas possible avec un foncier individualisé.

La non-émergence de régulations marchandes alors que les conditions semblent s'y prêter peut aussi venir d'une contrainte légale – lorsque la prohibition est effectivement rendue exécutoire, comme en Ethiopie après la réforme de 1975. Dans les contextes africains qui nous intéressent joue plutôt le maintien d'un contrôle social fort, lorsque les normes locales prohibent une telle régulation. L'absence de différenciation nette de la société locale (condition pour l'émergence d'un marché foncier dynamique) peut également être mobilisée comme intuition dans l'explication de ces situations de non-marchandisation. Une autre interprétation possible tient en l'existence d'options migratoires réduisant la pression foncière locale.

b) Le développement du marché foncier n'est pas toujours irréversible : on observe des cas « d'involution », comme dans des situations ghanéenne et ivoirienne. Au Ghana, les ventes du début du siècle portaient sur des forêts non cultivées pour la plantation, vendues par les pouvoirs coutumiers. Ce marché s'est refermé lorsque les forêts non appropriées sont devenues rares (Amanor et Diderutuah, 2001). En Côte d'Ivoire, dans un « no man's land », des migrants avaient pu s'installer sans autorisation et acquérir par la défriche la pleine propriété des terres et ceux qui ont quitté ont pu librement vendre ces terres. Mais à la génération suivante, ces parcelles sont devenues un héritage non partagé et les contraintes à la cession ont surgi (Colin, Kouamé et Soro, 2004).

c) La marchandisation peut être induite (ou se voir renforcée) non pas directement par le jeu de la raréfaction foncière, mais par des politiques publiques. En Côte d'Ivoire forestière, dans des régions à faible densité démographique, les pressions exercées par l'administration coloniale, puis par le régime du Président Houphouët Boigny, en faveur de l'installation de migrants originaires du Centre et du Nord du pays et de pays limitrophes (avec le slogan « la terre à celui qui la travaille ») ont pu encourager les ventes par les autochtones, face au risque de perte de tout contrôle foncier sans contrepartie. En zones périurbaines, le risque d'expropriation par les pouvoirs publics est également un stimulant de la marchandisation.

Encadré 10. bouleversements fonciers autour des infrastructures publiques.

L'arrivée de l'Aéroport International Blaise Diagne bouleverse la physionomie de la zone de Diamniadio. Nos entretiens dans la zone font état de la reconversion systématique de la vocation de la zone. Toutes les terres agricoles sont en train d'être morcelées pour de nouveaux usagers. Cette dynamique s'accompagne de l'arrivée massive de promoteurs immobiliers, qui font pression sur les propriétaires fonciers. Pour ne pas être dans des situations où ils perdraient leurs terres par expropriation, ceux-ci anticipent même en organisant leurs propres circuits de vente massive de leurs terres. Beaucoup procèdent à des lotissements privés avec l'accompagnement de la mairie pour générer des lots de parcelles. Certaines sont données aux collectivités locales, d'autres à l'opérateur de terrassement/viabilisation et d'autres restent entre les mains du propriétaire terrien. Ces parcelles sont distribuées à la famille.

Ces transactions foncières s'inscrivent dans le cadre d'une compétition rude entre différents demandeurs de terres, nombre d'acteurs urbains ne pouvant plus s'offrir des lots d'habitation dans l'agglomération de Dakar. Dans ce marché, ceux qui vendent sont les propriétaires eux-mêmes, ceux qui ont hérité, ceux qui ont bénéficié de parcelles dans le cadre d'un morcellement familial et les acheteurs-revendeurs. Quant aux acheteurs, ils viennent de partout, de toutes les couches socio professionnelles.

(source : I.Ka, étude pays Sénégal)

On observe fréquemment, dans les phases initiales de marchandisation, des formes de travestissement des pratiques, visant à les rendre acceptables au regard des normes locales. Selon les cas, des ventes de terre sont ainsi présentées comme des prêts, des locations ou des mises en gage, ou encore comme des ventes portant sur les investissements réalisés sur la terre, les arbres en particulier.

A l'inverse, le principe d'inaliénabilité de la terre peut être mobilisé sur un registre sociopolitique, en particulier dans le cadre d'une idéologie d'autochtonie contestant les cessions de terres aux « étrangers », alors que des pratiques marchandes sont déjà monnaie courante. Par ailleurs, les chefs coutumiers ne sont pas systématiquement des obstacles à la marchandisation de la terre. Ils peuvent au contraire s'instituer précurseurs (voire bénéficiaires exclusifs) des transferts marchands, notamment pour anticiper ou contrecarrer l'effritement de leur capacité de contrôle face à des dynamiques externes (migration, urbanisation) (Ghana).

La marchandisation de la terre se déroule le plus souvent, en Afrique subsaharienne, en complète déconnexion du cadre légal formel, les régimes (néo-)coutumiers étant fréquemment laissés dans un vide juridique. La progressivité dans la marchandisation de la terre, le déphasage (voire le divorce) entre règles (légales ou locales) et pratiques, et la permanence fréquente de formes d'enchâssement* sociopolitiques des transferts fonciers, ont pour conséquence un développement de transactions informelles (au sens ici de non reconnues par le cadre légal), mais souvent aussi de ventes « incomplètes », susceptibles de se prêter à des interprétations divergentes. Cela a évidemment des implications en matière de sécurité des droits pour les acteurs du marché foncier.

A retenir

La plupart des régions rurales d'Afrique de l'Ouest se situent quelque part dans le vaste entre-deux entre des régulations coutumières vivaces et des situations de forte individualisation et de marchandisation généralisée. A l'échelle de temps des politiques foncières, sur une ou deux générations, il est probable que cette situation perdure, avec une tension entre des principes contradictoires d'organisation foncière.

Cette coexistence de situations où le principe du marché est largement intégré par les populations rurales, et de situations où elles s'y refusent ou bien où les différents groupes sociaux ont des positions très différentes par rapport au marché, est un problème structurel pour les politiques publiques, qu'elles doivent prendre en compte.

4- Le cas des zones aménagées (dont irrigation).

Les zones aménagées – et en particulier les périmètres irrigués aménagés par l'Etat – constituent des configurations particulières :

- l'aménagement est le plus souvent réalisé par l'Etat (ou des projets de développement sous tutelle étatique) et les terres aménagées deviennent des terres publiques (sans être toujours formellement immatriculées) ;
- l'aménagement implique une redistribution foncière, avec des parcelles allouées aux producteurs, sous des droits fonciers le plus souvent restreints (droits d'usage non cessibles) ;
- l'aménagement porte sur une surface limitée (variable selon le type d'aménagement) et accroît la valeur économique de la terre (pour autant que les infrastructures irriguées fonctionnent).

Les espaces aménagés constituent ainsi des enclaves où la distribution initiale des terres répond à d'autres logiques que celles qui ont cours dans les terres pluviales voisines, et ce d'autant plus que l'Etat installe des migrants dans l'aménagement. Les procédures d'attribution des parcelles par l'Etat sont fréquemment source de politisation, avec

des ayants droit exclus et des parcelles attribuées à des acteurs qui ne sont pas parmi les attributaires normaux (fonctionnaires, commerçants, etc.)¹⁸.

Dans les périmètres irrigués paysans réalisés par l'Etat ou des projets de développement, les parcelles sont le plus souvent attribuées sous forme de droits d'usage, pour une exploitation personnelle, sans droit de transférer la parcelle et sous réserve de paiement de la redevance hydraulique. La gestion foncière du périmètre peut être assurée par l'Etat ou, le plus souvent, être déléguée à une organisation paysanne.

Censée garantir que les attributaires de parcelles soient les utilisateurs effectifs, l'interdiction des transactions marchandes se heurte à la fois à l'accroissement de la valeur de la terre, à des surfaces attribuées (fréquemment inférieures au nécessaire pour une exploitation viable), aux nécessaires ajustements fonciers liés à la dynamique des exploitations. Conditionner le droit d'usage au paiement de la redevance fait peser une insécurité foncière* sur les exploitants les plus vulnérables (Hochet, Aladoua, Goita et al, 2015).

Encadré 11. Oui aux locations, non aux ventes : le point de vue d'un responsable de coopératives.

« Sur le périmètre les locations sont interdites mais presque tout le monde le fait en « cachette entre nous ». La durée ne peut pas dépasser 6 mois, c'est-à-dire une campagne, renouvelable. Personnellement je souhaiterais que les locations soient formellement autorisées car cela peut constituer une garantie pour le producteur. Par exemple si tu es malade et tu as besoin d'argent pour te soigner, la location peut te sauver, mais si on te la retire à ce moment-là, comment tu vas faire ? Certains des producteurs appellent cela « l'argent de la retraite ». Nous ne pouvons pas réclamer cela officiellement ou même en parler haut et fort simplement parce que nous savons que c'est interdit, mais franchement c'est ce que nous souhaitons.

Mais nous sommes absolument opposés à la vente des parcelles. Il y a eu des cas ici et cela a entraîné des problèmes très sérieux. On ne doit pas du tout autoriser cela, et notre coopérative y est fermement opposée. Cependant, et malgré tout ce qu'on dit, moi en tous cas je suis personnellement au courant d'une vente récemment conclue sur les coopératives 4/1 et 4/2, et c'est relatif à un fils qui a vendu la parcelle de son père défunt malgré les rappels à l'ordre et le refus des responsables. Tchogo tchogo le problème viendra un jour, et déjà un de ses petits frères menace de retirer la parcelle dès qu'il sera de retour ici au village ».

(Extrait d'entretien avec un responsable de coopérative, Burkina Faso, S.Koudougou, étude pays Burkina Faso)

Une double dynamique de transactions foncières, illégales, se met en place, pour une part liée aux évolutions des groupes domestiques (main-d'œuvre, nombre de bouches à nourrir), et pour une autre part liée aux échecs de culture et à l'incapacité à payer la redevance. La première induit des prêts et parfois des locations, à des prix très élevés (100.000 FCFA/ha sur le périmètre de Di au Burkina Faso). La seconde dynamique aboutit soit à des exclusions et des réaffectations de parcelles, en priorité aux producteurs aisés et aux proches des responsables du groupement, soit à l'émergence d'un marché de l'achat-vente illégal et informel des droits de culture, l'acheteur payant les dettes de l'exploitant et complétant éventuellement le montant au vendeur. « Développées dans l'illégalité ces pratiques foncières normales et nécessaires sont associées à des relations de clientèles, des logiques de courtage, des stratégies opportunistes de rente foncière et d'usure qui sont autant de facteurs d'insécurité foncière pour les exploitants » (Hochet, Aladoua, Goita et al, 2015 : 10).

18• Dans des aménagements de bas-fonds au Burkina Faso, le comité d'attribution, présidé par le préfet, octroyait plusieurs parcelles aux représentants paysans présents, afin d'obtenir leur silence (Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 2000).

Encadré 12. Locations sur les périmètres irrigués au Burkina Faso.

Sur la plaine de Di, le coût de la location est de 100.000 Fcfa/ha/campagne et 25.000 Fcfa les 0,25ha. Le locataire paie par ailleurs la redevance eau, soit 71.000 Fcfa/ha. Cette location porte sur des parcelles objet de titre officiel (titre foncier et bail emphytéotique) et a surtout lieu en campagne sèche. Pendant la campagne pluviale, les parcelles sont exploitées en culture de maïs ou de riz par les détenteurs/détentrice de titres fonciers ou de baux. Pendant la campagne sèche par contre, c'est la production d'oignon qui est dominante. Les coûts élevés de cette production (plus de 1.000.000 Fcfa en moyenne pour 1 ha de production d'oignon) n'est pas supportable par beaucoup d'attributaires de parcelle qui les louent (toute la parcelle ou une partie) à des exploitants non attributaires ou disposant de moyens suffisants pour produire sur plusieurs parcelles.

Sur la plaine de Bama, les pratiques sont les mêmes. Les parcelles sont louées en campagne sèche au prix moyen de 25 000 Fcfa pour des productions diverses : patate, maïs, etc. Des cas de location de parcelle même en saison pluvieuse ont été signalés. Ils sont surtout pratiqués par les attributaires âgés qui se gardent de céder leur parcelle à leurs enfants dans la crainte de perdre tout contrôle sur la parcelle et une source de revenu.

(source : S.Koudougou, étude pays Burkina Faso)

Encadré 13. Transactions foncières dans les périmètres irrigués du delta du fleuve Sénégal

Dans la zone du delta du fleuve Sénégal, les producteurs rencontrés disent que toutes les formes de transactions existent mais que la vente est moins pratiquée que d'autres formes de circulation foncière. Cependant avec l'arrivée des agrobusinessmen, certains acceptent volontairement de renoncer à leurs terres moyennant des incitations financières. Il est également ressorti des cas où dans un casier si un attribuaire est défaillant, sa parcelle est reprise momentanément par quelqu'un d'autre du groupement de producteurs. Ce dernier utilise la parcelle jusqu'à ce que le propriétaire initial lui restitue la somme qu'il avait payée pour lui dans le cadre de la caution solidaire.

(source : I.Ka, étude pays Sénégal)

Dans les aménagements récents, la question du statut foncier de l'exploitant est posée au départ, de même que celle des modes de compensation pour les agriculteurs expropriés. Comme l'explique P. Hochet (op. cit), les aménagements ont ceci de spécifique qu'ils intègrent la réponse au problème de l'expropriation, par l'affectation de parcelles aménagées aux anciens détenteurs fonciers. Mais, lorsqu'ils sont traités de la même façon que d'autres attributaires (surface accordée, nature des droits obtenus), cela ne règle pas la question de la compensation. A Di au Burkina Faso, les anciens propriétaires se voient délivrer de titres, et les nouveaux exploitants des baux (Hochet et al, 2015). De plus en plus, les périmètres – ou une partie des surfaces – sont réservés aux « investisseurs » capables de payer une partie du coût de l'aménagement, et qui obtiennent des surfaces relativement importantes. Un marché du FVI sur ces terres est susceptible de se développer si les investisseurs n'exploitent pas eux-mêmes.

Les zones aménagées en culture pluviale comme les périmètres AWV au Burkina Faso connaissent une problématique voisine : les migrants ont été installés sur un parcellaire redécoupé, avec des droits de culture transmissibles accordés par l'Etat mais non formalisés. Pour faire face au risque de contestation de leurs droits par les autochtones dont les

terres ont été spoliées par l'Etat, ils cherchent à se sécuriser par la recherche de petits papiers ou d'attestation de possession foncière. Les prêts de courte durée (quelques années), les locations, se développent.

III- Les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : diversité des arrangements et des logiques d'acteurs.

Un des objectifs de l'étude est de proposer « une typologie contextualisée des marchés fonciers ruraux qui mettra en exergue les besoins spécifiques de régulation de chaque type de marché foncier ». La caractérisation des marchés fonciers peut se faire par différentes entrées :

- en fonction des acteurs impliqués ;
- en fonction des différents types d'arrangements.

Nous détaillons ici ces deux entrées, avant de discuter dans la section suivante de l'incidence de ces marchés en termes d'efficacité et d'équité.

1- Les grands types de transactions.

1-1- Les contrats de faire-valoir indirect.

Les différents arrangements de FVI combinent, de façon variable, apports en terre, en travail, en capital, en intrants, en savoir-faire, etc. Ils se décrivent principalement par (Lavigne Delville, Toulmin, Colin et al, 2001) :

- l'étendue des droits concédés (nature, durée, renouvellement) ; ceux-ci peuvent ne concerner que les droits de culture, ou inclure un droit de déléguer à nouveau ; ils peuvent porter sur les seules cultures vivrières, sur les arbres ; avoir des restrictions (interdiction d'investir, par exemple) ;
- les apports respectifs au procès de production (qui apporte la main-d'œuvre, les intrants, etc.) ;
- le partage des responsabilités dans le processus productif (qui prend les décisions ?) ;
- les formes de rémunération et ses modalités de paiement (rémunération en nature, avec partage du produit – ou de certains types de produits, avant ou après paiement des intrants ; paiement forfaitaire en nature ou en argent, en début de cycle, existence ou non d'aides en cours de saison ; rémunération par affectation d'une parcelle propre, ou bien partage ultérieur de la plantation) ;
- la nature contractuelle/conventionnelle/réglementaire* de l'arrangement. Il est important de distinguer deux dimensions qui peuvent se retrouver, avec des poids variables, dans tous les dispositifs de délégation de droits fonciers : (i) une dimension « contractuelle », caractérisée par une négociation libre entre les acteurs concernés, et (ii) une dimension « conventionnelle* », c'est-à-dire prédéfinie. La dimension conventionnelle des dispositifs de délégation de droits traduit le fait que certaines des règles structurant ces dispositifs ne sont pas définies de façon bilatérale et sont considérées par les acteurs comme données en un temps t , non négociables et éventuellement non « rationalisables » (Colin, 2001). La dimension réglementaire intervient lorsque le cadre légal fixe le contenu de certains termes de l'arrangement – à supposer évidemment que la contrainte légale soit effective.
- les procédures d'établissement de l'arrangement (oral ou écrit, témoins ou non, recours ou non à des autorités validant son existence) ;
- le degré de « complétude » du contrat (toutes les questions liées à son déroulement sont-elles prédéfinies dès le départ, ou bien certaines dimensions sont-elles laissées à négociation en cours de contrat ?)

- les dispositifs permettant de contrôler le respect des engagements et de sécuriser la coordination entre les parties : clauses visant à réduire les risques de comportement opportunistes (on partage la récolte sur pied), modalités de contrôle de la mise en œuvre des règles (par exemple, le propriétaire fait un tour régulier sur la parcelle).

Les locations.

La location (ou fermage) correspond au transfert du droit d'usage d'une parcelle contre le versement d'une rente fixe, indexée sur la superficie (que cette superficie soit appréciée de façon précise ou non par les acteurs ; le niveau de la rente est évidemment susceptible de varier avec la culture concernée, la localisation, etc.)¹⁹ ; la rente peut être versée en espèces ou en nature, avant la mise en culture ou après la récolte.

Son dynamisme est mentionné partout en Afrique subsaharienne ces dernières années, où elle constitue fréquemment le type de contrat dominant dans les pratiques de FVI.

Les cultures pratiquées sont usuellement précisées lors de l'accord passé entre preneur et cédant. Il s'agit de cultures vivrières, d'autoconsommation ou destinées au marché (manioc et riz en particulier, mais aussi igname, maïs, céréales traditionnelles, tomate, autres cultures maraîchères), ou de cultures « de rente » non pérennes (ananas, coton...).

La location peut intégrer une culture de premier cycle avant la culture principale (maïs, igname ou patate douce, avant manioc), lorsque les conditions agro-climatiques le permettent, mais cela est loin d'être le cas général et pourra le cas échéant être vu comme une faveur accordée par le propriétaire.

Dans tous les contextes traités par les études mobilisées ici, la location s'accompagne de restrictions, la première d'entre elle étant l'interdiction de réaliser des plantations pérennes. La prohibition de la sous-location est également de règle. Il peut y avoir interdiction de (ou contrôle sur) l'exploitation des ressources naturelles présentes sur la parcelle. Les parcelles louées sont parfois plantées en cultures pérennes par le cédant.

La question de la jachère et plus largement de la qualité des sols a une incidence sur le montant de la rente locative et sur le choix cultural (ces éléments jouent également pour le métayage, cf. infra). Il arrive que la location intègre ex ante la question de la jachère (location payée à l'avance en intégrant un temps de jachère ; le preneur attend que la jachère ait la taille requise avant de l'exploiter) ; plus souvent le locataire doit composer avec le précédent cultural* de la parcelle qu'il trouve sur le marché.

La durée du contrat est variable : une saison de culture, deux saisons, une année, quelques années : les locations à plus long terme restent exceptionnelles. La durée du contrat influe sur les choix culturaux et les incitations à investir, y compris dans le maintien de la fertilité du sol, et parfois sur la destination de la production.

La rente (le montant de la location) peut être versée en espèces (le plus souvent ex ante, avant la mise en culture) ou en nature (alors essentiellement sous forme de produit, ex post, i.e. après la récolte – c'est fréquemment le cas pour la production de riz, avec la fourniture d'un nombre donné de sacs de paddy par hectare). La rente payée ex ante en numéraire domine sur la plupart des sites investigués.

Le niveau des redevances locatives témoigne généralement d'un effet de site (i.e. de l'existence de marchés locaux), les transactions s'opérant souvent autour de valeurs de référence stabilisées à un moment donné, différenciées selon la nature de la végétation et les cultures concernées par la location. Sur un même site, la valeur de la rente peut varier

19• Rente au sens de revenu périodique, de loyer, le concept de rente foncière ayant d'autres acceptions non abordées dans cette étude.

selon la culture pratiquée. Le niveau de la rente peut aussi varier avec l'évolution de la valeur de la production. Les caractéristiques de la parcelle influent le plus souvent sur le montant de la location. Cette règle générale connaît des exceptions, lorsque la pression foncière devient particulièrement aigüe²⁰.

Les locations à long terme sont marginales. Elles tendent cependant à se développer, impulsées par des entreprises agro-industrielles ou des entrepreneurs agricoles. L'encadré suivant illustre un contrat négocié récemment en Côte d'Ivoire.

Encadré 14 : Projet de bail entre une entreprise et une « communauté villageoise » en Côte d'Ivoire.

Ce projet porte sur une superficie de 1000 ha. Il correspond à une recherche de solution pour l'acquisition de droits d'exploitation sur de grandes surfaces, en dehors des concessions étatiques, et les enjeux pour l'entreprise induisent des efforts pour sécuriser le bail. Le protocole d'accord (annexe 2.11) consiste à expliciter de façon précise le contenu de l'accord passé entre l'entreprise et la communauté, tant en ce qui concerne les surfaces cédées, le montant des loyers et les modalités de révisions, qu'en ce qui concerne les autres engagements de l'entreprise en termes d'infrastructures, les modalités de déplacement et de dédommagement des cultivateurs situés sur les terres cédées. Le protocole explicite aussi les démarches à suivre pour que « la communauté » fasse établir – aux frais de l'entreprise – un certificat foncier collectif, condition pour que le bail puisse être conclu officiellement, et les implications si ce certificat ne peut être obtenu. Il s'agit donc d'une tentative de trouver des solutions juridiques et pratiques pour des baux de long terme à des entreprises, sur des espaces qui dépassent les patrimoines familiaux. Outre la question de ce qu'est la « communauté » signataire, la lecture du contrat montre un déséquilibre certain, avec en particulier un montant dont la réactualisation est considérablement limitée ; un flou sur les engagements réels de l'entreprise en termes d'infrastructures et sur les conditions d'indemnisation des « petits

(source : Georges Kouamé, étude pays Côte d'Ivoire)

Les mises en gage.

La pratique de la « mise en gage » ou « mise en garantie » correspond à l'une des modalités de transfert marchand d'un droit d'accès à la terre, à travers laquelle le prêteur avance au propriétaire une somme d'argent en échange du droit d'usage d'une parcelle. Cette pratique est évidemment à mettre en rapport avec l'absence de (ou les difficultés d'accès à un) système de crédit formel. Deux cas de figure se présentent.

a) Le capital doit être remboursé, l'exploitation de la parcelle par le prêteur jusqu'au terme du remboursement correspondant à la perception des intérêts. Ce type de mise en gage peut se muer en une vente de fait, si le capital n'est pas remboursé. Au Bénin, dans la plaine de l'Ouémé, le montant de la garantie est relativement faible, et c'est l'accumulation des crédits qui déclenche la demande d'achat de la part du prêteur, le plus souvent moyennant versement complémentaire. Inversement, des ventes peuvent être déguisées en mises en gage, si ces pratiques sont plus acceptables localement.

20• Il serait évidemment intéressant de mettre en rapport valeur de la terre, niveau de la rente et résultat d'exploitation brut et net – le niveau de la rente locative étant lié, à travers le jeu de l'offre et de la demande, au revenu d'exploitation (perspective du preneur) et à la valeur de la terre (perspective du cédant, la rente devant assurer une rémunération satisfaisante du capital foncier) – la valeur de la terre étant elle-même vue par la théorie économique comme la somme actualisée des flux de revenu tirés de la rente. Les données manquent pour tester systématiquement ces relations. Les quelques observations disponibles montrent qu'elles sont loin d'être mécaniques : faiblesse du différentiel entre prix d'achat et revenu d'exploitation, niveau élevé des rentes locatives comparativement à la valeur de la terre.

b) Le transfert du droit d'exploitation sur une durée définie à l'avance correspond à la fois au remboursement du capital et des intérêts (antichrèse en termes juridiques). L'arrangement est alors équivalent à une location de moyenne ou longue durée avec paiement intégral ex ante de la rente.

Les contrats de partage du produit

Les contrats de partage du produit, qualifiés également de métayage ou encore de contrats à part de fruit, correspondent à une forme de FVI dans laquelle le coût de l'accès à la terre (et éventuellement, en sus, à d'autres facteurs) correspond à un pourcentage du produit, qu'il y ait ou non participation du « propriétaire » à la production.

On peut proposer une typologie simple des contrats impliquant un partage du produit. Certains renvoient sans ambiguïté à des rapports de travail, le « preneur » n'apportant que son travail, sans responsabilité de gestion ni pouvoir de décision, en étant rémunéré généralement par le tiers du produit. C'est en particulier le cas, bien connu pour la production cacaoyère ou caféière, de certaines formes du contrat d'abusa (abusa laborer) au Ghana. On retrouve un tel contrat en Côte d'Ivoire, sous les termes d'aboussan (partage au tiers) et d'abougnon (partage à la moitié). D'autres arrangements contractuels, beaucoup moins fréquemment décrits, correspondent à un accès à la terre – et éventuellement à d'autres facteurs – avec un partage du produit. Outre le partage de la production, il peut alors y avoir une contribution des deux acteurs aux charges de production, sous la forme d'apports de facteurs complémentaires (terre et semences contre travail et engrais, par exemple), ou d'un préfinancement de certaines charges par l'un des partenaires, avec une déduction de leur coût avant le partage du produit. Le partage peut ainsi porter sur la valeur de la production sur pied ou nette des frais de récolte, mais aussi sur la valeur de la production nette d'une partie des coûts de production. Les taux de partage propriétaire/tenancier varient mais renvoient généralement à des points focaux (1/2-1/2, 1/3-2/3, 1/4-3/4).

Selon les apports de chacun des acteurs et leur participation à la prise de décision, les contrats avec partage du produit peuvent donc être interprétés :

- comme un rapport de travail, le preneur n'ayant aucun pouvoir de décision et n'apportant que son travail – avec cependant une dimension « partage du risque », puisque sa rémunération dépend de la production ou de la valeur de cette dernière (brute, ou nette si des coûts sont déduits avant partage) ;
- comme un pur rapport foncier, lorsque le cédant n'apporte que la terre (de fait, cette configuration intègre implicitement une dimension « crédit », puisque la rente est payée après la récolte) ; la dimension partage du risque est également présente ;
- comme un partenariat (équilibré ou non) ou une association, lorsque le cédant contribue au procès de production, que ce soit sous la forme d'apports non déductibles lors du partage du résultat, ou sous la forme d'un préfinancement de coûts qui seront ensuite déduits. L'arrangement intègre alors la dimension foncière, mais la dépasse. L'implication du cédant peut se limiter à un préfinancement partiel de la production (outre le partage des risques et la composante « crédit sur le paiement de la rente), mais peut être plus forte, lorsqu'il s'implique dans la gestion de la parcelle.

Tableau 5. Typologie élémentaire des contrats avec partage du produit.

Le contrat comme...			
	Rapport de travail	Rapport foncier	Partenariat
Apport du cédant	Terre + totalité des facteurs hors travail*	Terre	Terre + une partie des facteurs*
Apport du preneur	Travail	Totalité des facteurs hors terre*	Travail (non systématiquement) + une partie des facteurs*
Décision techno-économique	Cédant	Preneur	Cédant & preneur

* financement (dont travail éventuel de manœuvres), équipement (ou paiement de prestations de service mécanisées), eau, semences, engrais, produits phytosanitaires. Sources : (Colin et Bouquet, à paraître).

Dans le cadre de ce rapport, nous nous intéressons à ces deux dernières configurations.

Les métayages ont une importance limitée dans les contextes ouest-africains. Trois types de contrats ont été plus particulièrement décrits relativement à l'Afrique de l'Ouest, les contrats lema au Sud Bénin (lema-maïs-manioc, lema-tomate), le contrat d'abougnon en tant que rapport foncier pour le manioc et l'ananas en Basse Côte d'Ivoire, et le rem-peccem, contrat de métayage sur les terres de décrue de la vallée du Sénégal. Les superficies concernées restent modestes. Issu des contrats sur l'exploitation du palmier, le lema est un métayage où l'exploitant remet au propriétaire le 1/3 de la récolte. Dans le lema-tomate, variante appliquée à la production de tomate, qui nécessite savoir-faire et intrants, le propriétaire avance les intrants, avance aussi parfois les frais de subsistance des producteurs (souvent migrants saisonniers), est remboursé de ses avances sur les premières récoltes et reçoit en outre un tiers du reste.

En Basse Côte d'Ivoire, l'abougnon (le terme désigne le contrat mais aussi le preneur) est responsable de l'ensemble du procès de production ; c'est également lui qui décide de la date de récolte et du choix de l'acheteur. Le partage par moitié porte sur la valeur nette de la production, après déduction des débours monétaires éventuellement engagés : labour au tracteur, achat des boutures, d'herbicide ou d'engrais, rémunération et frais d'alimentation des manœuvres employés lors de la récolte. Ces débours monétaires sont récupérés, après la commercialisation, par l'acteur qui les a préfinancés (les dépenses sont « coupées »). Dans le cas de la culture de l'ananas, il faut distinguer, sous une même terminologie locale d'abougnon, trois configurations différentes, selon les apports des acteurs. (i) L'abougnon fournit uniquement le travail manuel jusqu'à la récolte (exclue, cette dernière étant prise en charge par l'acheteur de la production), contre la moitié de la valeur de la production, après déduction d'une partie des coûts de production. Le contrat correspond à un rapport de travail, qui ne nous concerne pas ici. (ii) Dans la configuration que l'on peut qualifier d'« abougnon-rente », le cédant apporte uniquement la terre et perçoit une rente proportionnelle à la moitié de la valeur de la production, après déduction d'une partie des coûts de production. L'abougnon prend en charge tout le procès de production ; c'est également lui qui prend toutes les décisions et apporte l'expertise techno-économique. (iii) Dans la configuration « abougnon-partenariat », beaucoup plus rare, l'abougnon apporte le travail et gère la production (conduite technique), le cédant préfinance les achats d'intrants ; il dispose ou non d'une expertise dans la culture de l'ananas. On retrouve alors le même type de rapport contractuel que pour le lema-tomate.

Dans la vallée du Sénégal, dans les cuvettes de décrue à forte valeur agricole, le rem-peccem ou métayage au tiers permet à des agriculteurs non issus des familles de l'aristocratie foncière contrôlant les cuvettes d'accéder à des droits de culture pour le sorgho de décrue de saison sèche (Minvielle, 1985). Le rem-peccem est également utilisé sur les périmètres irrigués, où le partage a lieu une fois déduite la redevance couvrant les frais de pompage.

Les contrats de plantation comme dispositifs d'accès à un droit d'usage ou d'appropriation.

Ce type de contrat peut être défini comme un arrangement contractuel par lequel un exploitant gagne l'accès à un droit d'usage de long terme, voire à un droit de propriété du sol, en mettant en valeur une terre par la réalisation d'une plantation pérenne et en rétrocédant au propriétaire foncier une partie de la plantation créée, ou en créant une plantation sur une autre parcelle, pour le compte du cédant. Ce type d'arrangement institutionnel est connu en Afrique de l'Ouest, où il a en particulier été utilisé lors de la phase pionnière du développement de l'économie de plantation au Ghana et au Togo. En Côte d'Ivoire, ce type de contrat a émergé beaucoup plus tardivement (années 1980), dans des phases de renouvellement de l'économie de plantation villageoise, et est en plein essor, sous des appellations diverses – nous retiendrons ici « planter-partager » (P&P). Le cacaoyer domine parmi les différentes cultures pratiquées en P&P ; l'hévéa est également concerné, comme le palmier à huile²¹.

A travers un tel contrat, un propriétaire confie à un exploitant la réalisation d'une plantation pérenne et son entretien jusqu'à l'entrée en production. Au moment de l'entrée en production, un partage est réalisé. Trois types de contrats peuvent être distingués, selon l'objet du partage.

- Partage de la plantation et de la terre : l'exploitant qui a réalisé la plantation conserve une partie de cette dernière et la terre qui la porte. Un tel contrat permet d'accéder à un droit de propriété foncier (informel).
- Partage de la plantation uniquement, le cédant conservant son droit de propriété sur l'ensemble de la terre. Une fois le partage réalisé, chacun exploite indépendamment sa part de plantation. Relativement à la partie revenant au preneur, il y a donc une dissociation du droit de propriété sur la terre (conservé par le cédant) et sur les arbres (revenant au preneur).
- Partage de la récolte, et non de la plantation (ni a fortiori de la terre). A partir de l'entrée en production, la personne qui a réalisé la plantation l'exploite en versant au cédant une partie de la production. Dans ce cas, la terre reste la propriété du cédant.

Ces contrats de plantation pourraient être considérés comme une forme de métayage, le principe du partage étant au fondement des deux types de contrats. La convergence est forte dans le cas des contrats avec partage de la récolte – la différence avec un métayage classique venant du fait que le preneur produit lui-même le capital végétal, i.e. la plantation, qu'il exploite ensuite en reversant une partie de la production au propriétaire de la terre. En revanche, le rapprochement ne peut pas être opéré dans le cas du contrat avec partage de plantation : dans ce contrat, le niveau de la rente ne varie pas avec la production, mais correspond au coût de réalisation de la partie de la plantation revenant au propriétaire de la terre. Le contrat avec partage de la plantation et de la terre s'éloigne encore davantage du métayage puisqu'il y a transfert du droit de propriété sur la terre. Il correspond alors à une forme d'acquisition foncière par l'investissement en travail et en capital circulant (en particulier pour l'hévéa ou le palmier à huile) du preneur.

1-2- Les achat-vente.

« Ventes » ou ventes ?

Dans de nombreux contextes africains, les ventes restent entourées d'un certain « flou », relativement à la légitimité du vendeur, à l'interprétation de la nature de la transaction par les différents acteurs (achat de la terre ou du droit de planter, avec une échéance déterminée implicitement par la durée de vie de la culture mise en place ?) et donc au contenu des droits transférés et aux obligations de l'acheteur vis-à-vis du cédant. L'incomplétude des transactions

21• Inversement, dans le sud-ouest du Burkina Faso, le développement de l'anacarde repose soit sur l'achat de terre par les anciens migrants de Côte d'Ivoire, soit par la négociation du droit de planter dans le cadre d'accords de tutorat (Audouin et Gonin, 2014) et non sur ce type d'arrangement.

tient en particulier à l'enchâssement* social fréquent des transferts fonciers. L'accès des « étrangers » à la terre s'opérait traditionnellement dans le cadre d'un système pérennisé d'obligations liant le migrant à son « tuteur », impliquant (implicitement) un devoir de reconnaissance du migrant et des restrictions quant aux droits sur la terre concédée. La référence aux « ventes » peut en fait traduire un alourdissement et la monétarisation du devoir de reconnaissance du migrant. Dans de tels cas, le transfert foncier conserve, du moins dans l'esprit des cédants, une dimension relationnelle forte et la cession sans limitation de durée du droit de culture ne signifie pas aliénation du fond et disparition de tout droit du cédant et de sa famille. Le paiement ne clôt pas alors la relation, il l'instaure ou la perpétue. Le départ de l'acheteur, l'abandon de la plantation, signifie le retour du terrain cédé dans le patrimoine du cédant ou de ses descendants. Le même principe a été à la source de nombreux conflits autour des vergers de manguiers au Burkina Faso : là où l'urbain considérait avoir acheté le terrain, les cédants croyaient ou affirmaient a posteriori n'avoir cédé que le droit de planter un verger. Le principe d'une vente complète* semble cependant de plus en plus reconnu, du moins dans certaines régions. C'est le cas au Sud Bénin par exemple.

Encadré 15. L'abandon des restrictions aux ventes dans la zone cotonnière du Burkina Faso.

Les ventes sont encore inexistantes dans certaines communes de la vieille zone cotonnière comme Padéma, mais elles sont de plus en plus importantes dans la commune de Solenzo, de Bama et comme précédemment indiqué, autour de Bobo-Dioulasso.

Au début, les "ventes" étaient restrictives; seuls les membres du lignage du "vendeur" pouvaient acheter. Si progressivement, chaque individu (migrant et citadin) a pu être "candidat acheteur", la procédure était soumise à l'approbation de la famille du vendeur. Mais aujourd'hui, plus aucune approbation n'est demandée, d'où des ventes dites frauduleuses ou cachées (ventes effectuées à l'insu des membres de la famille du vendeur). Il arrive aussi que des parcelles soient vendues à plusieurs acheteurs d'où des conflits croissants dans certains départements proches de la ville de Bobo-Dioulasso.

(source : S.Koudougou, étude pays Burkina Faso)

En d'autres termes, l'existence d'un flux financier ne permet pas de conclure à une vente ferme, définitive, incontestable. Dans les contextes ouest-africains, le terme de « vente » est donc à manier avec précaution, d'autant que les obligations du preneur vis-à-vis du cédant ne sont pas forcément exprimées et surtout qu'elles peuvent être réactivées par le cédant (ou ses héritiers) selon les conditions du moment. Ces questions se posent en effet tout particulièrement au renouvellement des générations, avec la propension des héritiers des cédants à remettre en cause le contenu des droits acquis par les acheteurs ou leurs héritiers.

L'ambiguïté demeure d'autant plus que les contrats de vente, les « petits papiers » mobilisent souvent des termes vagues comme « cession », qui n'explicitent pas le contenu précis de la transaction et la nature des droits cédés²². Même lorsque les acteurs conceptualisent la vente comme définitive, un lien social demeure souvent, exprimé non sur un registre économique, mais sur ceux de la morale et de la sociabilité. Derrière une telle position pointe parfois assez explicitement une stratégie de sécurisation foncière.

Le rejet des ventes fréquemment affiché par les autochtones en Afrique de l'Ouest peut parfois venir d'un refus du principe même de marchandisation de l'accès à la terre, mais trouve de nos jours sa source plutôt dans d'autres registres : en premier lieu et de façon récurrente, une logique patrimoniale (préserver ou reconstituer un patrimoine et pouvoir en tirer une rente) ; le registre sociopolitique intervient également explicitement (ne pas céder la terre

22• Cf. l'analyse de ces « petits papiers » en partie III.

aux « étrangers »). Un autre registre mobilisé est celui de la mauvaise option économique que représente la vente, comparativement à une location ou aux contrats de plantation.

Importance des ventes et prix.

On ne dispose pas, pour les pays ouest-africains, de données statistiquement représentatives sur l'importance des transactions et le niveau des prix. Les données disponibles restent ponctuelles, la publication peut intervenir longtemps après leur collecte, et lorsqu'une perspective diachronique est proposée, les prix restent le plus souvent exprimés dans leur valeur nominale et non en unité monétaire constante.

Les superficies achetées, au regard des quelques indications qui ont pu être trouvées, sont variables mais restent limitées lorsque les transactions interviennent entre acteurs « villageois » (6 ha en moyenne pour 120 achats documentés en Côte d'Ivoire forestière). La littérature sur les acquisitions récentes de terre par les acteurs urbains donne des indications parfois plus importantes, d'une dizaine à plusieurs centaines d'hectares (Bénin, commune de Djidja). Il n'existe guère d'études quantitatives documentant l'ampleur des achats de terre par les urbains et leur impact sur les structures agraires. Selon une étude récente en Côte d'Ivoire (Colin et Tarrouth, à paraître), portant sur 160 transactions, la superficie moyenne acquise par les « grands cadres » était de 31 ha, avec un maximum de 180 ha.

Encadré 16. Loumbila et Koubri, dans la périphérie de Ouagadougou.

Loumbila et Koubri sont deux communes rurales proches de Ouagadougou. Outre cette proximité avec la capitale, ces deux communes se caractérisent par la présence d'importants plans d'eau et de terres de bas-fonds qui attirent les convoitises foncières des citadins nantis de Ouagadougou. Elles abritent de ce fait, d'importants sites de production maraîchère et de nombreuses fermes agricoles, pastorales et avicoles. Les marchés fonciers sont particulièrement dynamiques dans ces deux communes. Ils sont dominés par la location et la vente. Le développement de la location est lié au développement de la production maraîchère autour des barrages. Elle est pratiquée par les détenteurs de droits de propriété (coutumière ou moderne) ou de droits d'usage permanent qui cèdent aux producteurs maraîchers, souvent des jeunes migrants venus de Ouagadougou ou des autres provinces du plateau moaga, une portion de terre pour une ou deux campagnes. Le loyer est payé en nature (une certaine quantité de produits maraîchers, par exemple, un sac d'oignon pour 0,25 ha) ou en espèce à chaque récolte.

Les ventes/achats y prennent aussi le pas sur les modes coutumiers de transaction foncière. Dans le cas de Loumbila, plus de 300 dossiers de transaction foncière ont été déposés entre 2006 et juillet 2010 selon les données recueillies auprès du service domanial de Ziniaré. Les superficies concernées sont comprises entre 1 et 17 ha, avec une grosse majorité entre 1 et 6 ha. Soixante-onze (71) cas de vente abouti ont porté sur environ 150 ha, soit environ 1 % de l'espace communal selon le rapport du diagnostic foncier de la commune (MCA-BF, 2011). Dans le cas de Koubri, environ 1250 dossiers ont été déposés entre 2007 et juillet 2013 au niveau du service domanial (Rapport diagnostic foncier de la commune de Koubri, MCA-BF, 2011). Ces dossiers portent sur des superficies allant de 1 à 7 ha. On estime la superficie vendue à environ 21908,7125 ha soit 220 km² sur une superficie totale communale de 550 km², soit environ 40% du territoire communal.

Aux acquisitions foncières par les particuliers s'ajoutent celles de l'État ou de certaines de ses structures pour des projets d'aménagement urbain (cas de la SONATURE) ou l'implantation d'unités industrielles (cas du projet de construction d'une usine de tomate sur environ 10 ha dans la commune de Loumbila).

(source S.Koudougou, étude pays Burkina Faso)

Au Bénin, l'importance des terres bornées, ou marquées par des panneaux, en périphéries des villes et même des bourgs, et le long des routes, atteste de cette prégnance. Dans le cas de l'Ouémé, le fait que les plantations utilisant des variétés sélectionnées soient, pour l'essentiel, plantées par des acheteurs urbains permet de visualiser l'ampleur du processus (sans doute par défaut, toutes les parcelles achetées n'étant pas en plantations identifiables), en localisant sommairement les plantations sur des images Google Earth (figures ci-dessous).

Figure 2. Ampleur des palmeraies sélectionnées ; 7 km à l'est d'Adjohoun (nord de Békandji)



Figure 3. Ampleur des palmeraies sélectionnées ; 9 km à l'est d'Adjohoun (entre Békandji et Yoko)



Les niveaux de prix mentionnés dans les études ne sont en général guère significatifs, pour les raisons mentionnées ci-dessus. Les facteurs expliquant des différences dans les prix selon les sites renvoient à la qualité et le type de sols (bas-fonds, etc.), aux relations entre les parties, à l'urgence du besoin financier du vendeur, aux disponibilités de l'acquéreur en trésorerie, à l'accessibilité (proximité d'une route bitumée), et un effet « région ». Là où les achats-ventes sont les plus anciens et les mieux documentés, la littérature fait apparaître des transactions qui s'opèrent souvent autour de valeurs de référence qui sont à la fois relativement stabilisées à un moment donné, et différenciées selon la nature de la végétation ou des sols. Les prix recueillis lors de notre étude vont, selon les conditions locales, de 70-80.000 FCFA/ha, à plusieurs centaines de milliers de FCFA/ha (terres nues ; les valeurs sont évidemment plus importantes lorsque la terre porte une plantation).

Pour du périurbain dans les franges urbaines, on passe dans une autre logique, celle du marché foncier en zones d'urbanisation, les prix explosent et peuvent atteindre ou dépasser 1.000.000 FCFA pour une parcelle de 300 ou 400 m² (périphéries de Ouagadougou, Bobo Dioulasso, conurbation urbaine de Cotonou/Porto Novo).

De façon générale, le niveau des prix pour des terres agricoles semble faible, au regard de la valeur des productions. On peut interpréter ce constat par une survalorisation du numéraire (fréquente dans de nombreux contextes ruraux) et des contraintes de trésorerie du cédant (avec le cas extrême des ventes de détresse), mais aussi du preneur (ce qui renvoie à la question de l'accès au crédit).

Là où il a été possible de constituer un échantillon suffisamment large de ventes, étalées dans le temps, on peut observer des évolutions, parfois rapide, du montant des prix courants à l'hectare, en même temps qu'une réduction des surfaces moyennes vendues. Au Sud Bénin, on observe un triplement des prix courants en une dizaine d'années. Ces chiffres en prix courants ne sont évidemment qu'indicatifs. Pour apprécier réellement l'évolution des prix de la terre, il conviendrait d'analyser l'évolution des prix en FCFA constants (intégrant l'inflation).

A titre d'illustration, le tableau suivant présente l'évolution des prix en francs CFA courants et constants en Côte d'Ivoire forestière :

Tableau 6 : Montant moyen des transactions par hectare (hors plantations en production²³, FCFA)

	1954-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-1999	2000-2008
Nombre de transactions	3	7	18	47	71	95
Prix en francs courants	6.000	19.000	26.000	53.000	72.000	119.000
Prix en francs constants 2000*	81.000	225.000	167.000	120.000	83.000	106.000

* Actualisation sur la base 100 = 2000 des prix au consommateur. Sources : Colin (2008)

2- Les acteurs des transactions foncières et leurs logiques

La littérature reste souvent imprécise quant au profil des acteurs des transactions foncières. On peut cependant mettre en avant quelques catégories structurantes :

- **Origine de l'acteur** : autochtone / allogène²⁴ : national ou étranger, récent ou ancien ; rural (autochtone ou allogène) / urbain.

23• Dans les années 2000, le prix des plantations en production varie entre 350.000 et 550.000 FCFA/ha pour le palmier, entre 150.000 et 600.000 FCFA/ha pour le cacao. Le faible nombre d'observations (19) ne permet pas une analyse de cette variabilité.

24• Allogène est entendu dans ce texte au sens générique de non autochtone. L'utilisation de « migrant », usuelle, devient problématique lorsque l'installation du migrant est ancienne et a fortiori s'il s'agit d'individus de la deuxième génération.

- **Statut social** : autorités coutumières ; chefs de lignage ; chef de famille (homme, parfois femme) ; chef d'exploitation (pouvant ne pas être un chef de famille) ; dépendant familial hommes (jeunes), femmes.
- **Genre** : homme / femme.
- **Catégorie socio-économique (non exclusive)** : agriculteur familial aisé ou sous contraintes (homme ou femme, d'âge mûr ou jeune) ; entrepreneur agricole (d'origine rurale ou urbaine) ; investisseur-spéculateur ; entreprise (nationale ou étrangère) ; acteur impliqué dans des activités hors exploitation agricole, urbaines (fonctionnaire, cadre du privé, etc.) ou rurales (manœuvre, prestataire de services, activités de transformations, commerce).
- **Statut foncier du cédant lors de la transaction** : gestionnaire d'un bien commun (certaines autorités coutumières), héritier gestionnaire d'un patrimoine foncier familial, propriétaire coutumier (biens propres ou biens hérités gérés de façon privative), chef d'unité de production exploitant des terres sur le patrimoine foncier familial, dépendant familial ayant accès au patrimoine foncier familial ; producteur sans terre localement (PST) ; dépendant familial de PST.

Les catégories mobilisée dans la littérature, comme nouveaux acteur, autochtones, migrants, exploitant agricole, etc. recourent ces diverses « entrées » et recouvrent ainsi de fait des profils extrêmement diversifiés.

Prendre en compte ces profils est une nécessité absolue pour comprendre les pratiques foncières et leur éventuelle régulation. Il est évident que les risques de rapports déséquilibrés (et donc de conflits latents), d'asymétries informationnelles, de jeux politiques ou économiques de pouvoir, etc. ne sont pas les mêmes lorsque les partenaires de l'échanges sont des acteurs locaux ou lorsque les transactions mettent en rapport acteurs locaux et acteurs allo-gènes, ou encore lorsque la demande de terre est exprimée par des membres de l'élite nationale (ou par des entreprises étrangères, cas de figure non couvert par cette étude). La forme revêtue par les transactions pourra également différer grandement – il suffit de mentionner ici le rôle des intermédiaires, de plus en plus présents sur les marchés fonciers.

Les cédants.

Les **autorités coutumières** ont joué un rôle historique majeur dans la marchandisation de la terre dans certains contextes, comme au Ghana précolonial et colonial. Elles demeurent des acteurs majeurs dans des pays comme le Ghana ou la Gambie. En ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest francophone, elles contribuent aux cessions aux entrepreneurs nationaux dans plusieurs régions, comme le Centre-Est du Bénin, sont ponctuellement impliquées ailleurs, mais n'apparaissent pas dans la littérature scientifique comme des cédants majeurs (vente, contrats de plantation, FVI) dans les transactions foncières marchandes réalisées ces dernières décennies. Une des raisons est peut-être que les réserves foncières villageoises, non contrôlées par les lignages, se réduisent. Il y a évidemment des exceptions : il semble par exemple que des chefs de village aient été destitués récemment en Côte d'Ivoire pour ce type de fait. Au Burkina Faso, une étude récente (Ouédraogo, 2015) relate le cas d'un chef de village qui a demandé une attestation de possession foncière sur 1287 ha et qui projette déjà de louer ce domaine à 25.000 FCFA l'hectare.

Les « **aînés autochtones** », chefs de lignage détenteurs de réserves foncières et chefs de famille, sont présents, comme vendeurs ou bailleurs. Dans les contextes marqués par l'installation d'**exploitants allo-gènes** nationaux ou étrangers, ces derniers apparaissent non seulement comme des acquéreurs de terre, mais également comme des cédants. Ainsi, des migrants quittant leur zone d'installation peuvent vendre leur plantation, ce qui pose la question de la nature de cette transaction quant à la terre.

Une catégorie mentionnée comme cédants dans quelques études récentes est celle des « **jeunes héritiers** ». Dans les contextes où la dichotomie autochtone/migrant ne structure pas l'accès à la terre, les cédants en FVI apparaissent comme des **chefs d'exploitation** disposant de trop de terre au regard de leur capacité de travail et dotation en

matériel d'exploitation – propriétaires aisés ou au contraire petits propriétaires sous fortes contraintes d'accès aux facteurs de production. La catégorie **dépendants familiaux** (souvent autochtones, parfois devenus citadins) apparaît souvent dans les études, en particulier relativement aux ventes « cachées », réalisées à l'insu de la famille, visant à financer un projet de départ en migration, d'installation en ville, d'achat d'un bien de consommation ou d'un outil de travail (comme une moto pour devenir moto-taxi). Une autre catégorie de cédants en FVI correspond à des **non résidents**. Outre les ayants droit ou dépendants familiaux dont il vient d'être question, il s'agit de propriétaires (ayant hérité ou acheté) qui résident en général en ville et ne s'impliquent pas dans l'activité agricole. Les **spéculateurs** apparaissent logiquement en zone périurbaine.

Parfois, lors de transactions portant sur de grandes surfaces, qui dépassent les domaines d'une famille ou d'un segment de lignage, le contrat peut être établi par « **la communauté** », avec toutes les ambiguïtés sur ce qu'est cette « communauté », sur la réalité du consentement à la transaction, sur le devenir des ménages qui exploitaient les espaces cédés²⁵.

De façon beaucoup plus marginale, on trouve aussi parmi les cédants des **acteurs externes** à l'espace local qui revendent des terres qu'ils ont achetées. Ainsi, dans la région de l'Ouémé au Bénin, des acheteurs urbains ayant acheté des terres et fait des plantations de palmier à huile dans un but d'investissement, peuvent revendre leur plantation en cas de besoin monétaire. Il se développe ainsi un « marché secondaire » des plantations, qui peut représenter jusqu'à un tiers des transactions (rapport pays Bénin).

Les preneurs.

Une première catégorie majeure de preneurs, tout particulièrement en Afrique de l'Ouest, est celle des **allogènes, nationaux ou étrangers**. Le terme de **producteurs sans terre** (PST) est rarement mobilisé dans la littérature traitant de l'Afrique de l'Ouest, où on peut penser qu'elle est souvent « subsumée » dans celle de migrants (les autochtones disposant encore, le plus souvent, d'un accès à la terre sur le patrimoine familial ou lignager) ; elle est davantage présente dans la littérature anglophone portant sur l'Afrique de l'Est et Australe (landlesses). Dans les contextes ouest-africains, les **chefs d'exploitation autochtones** n'apparaissent pas dans la littérature comme des preneurs majeurs. Mais ils peuvent le devenir lorsque les dotations foncières familiales ou les terres héritées ne suffisent plus (sud du Bénin, région de Maradi au Niger, ouest du Burkina Faso) ou dans des processus d'expansion d'unités de production dynamiques, dans des processus de « concentration sans privatisation » (Berry, 1988). Ils sont par contre largement mentionnés en tant que preneurs en Afrique de l'Est (Ethiopie, Erythrée) ou Australe (Zambie, Malawi, Lesotho) : les preneurs apparaissent alors comme des exploitants disposant le plus souvent de terre (mais souhaitant élargir l'assiette de leur unité de production) et surtout de moyens de production dépassant ceux des cédants. Quelques études évoquent les **dépendants familiaux**, hommes mais aussi femmes, comme preneurs en FVI (comme en témoigne la littérature sur la Côte d'Ivoire).

Les **femmes** apparaissent également parfois comme actrices des marchés fonciers en tant qu'acquéreuses grâce à des revenus d'activités non agricoles (de transformation/commercialisation), constituant ainsi des patrimoines fonciers distincts de ceux de leur mari.

25• Cf. le cas rapporté par G. Kouamé d'un protocole d'accord entre une entreprise et une « communauté » pour un bail emphytéotique sur 1000 ha pendant 60 ans (annexe 2.11). De tels accords sont beaucoup plus fréquents dans le cas de grandes acquisitions en Afrique de l'Est (Tanzanie, Mozambique, etc.).

Encadré 17 : Femmes et marchés fonciers.

Dans beaucoup de pays, la problématique de l'accès et du contrôle des ressources foncières par les femmes se pose avec acuité. Le rapport d'une conférence sur les droits fonciers des femmes africaines tenue du 31 mai au 2 juin 2011²⁶ concluait que les femmes constituent plus de 60% des petits agriculteurs et assurent environ les trois-quarts du travail de production et de traitement d'aliments, mais que leurs droits restaient souvent fragiles.

Le marché foncier apparaît alors comme une solution pour accéder à la terre. La contrainte aux acquisitions foncières par les femmes vient fréquemment de leur manque de disponibilité en temps (en particulier lorsqu'en sus des activités domestiques, elles ont la charge de la production vivrière familiale) et de contraintes de financement (Lastarria-Cornhiel, 1997), mais aussi des réticences des époux qui voient d'un mauvais œil une telle source d'indépendance. Des achats de terre par des femmes sont ainsi mentionnés au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Ghana – et également au Mozambique, au Nigéria, au Cameroun.

Relativement à la prise en FVI, l'implication des femmes est notée dans le Centre-Ouest ivoirien comme en Basse Côte d'Ivoire (« prêts contre entretien » dans les nouvelles plantations de palmier et d'hévéa, en particulier). Dans le contexte de l'Afrique centrale, Sougnabé et al. (2011) présentent les femmes et les migrants comme dominant la prise en location.

Face à la difficulté de permettre aux femmes d'accéder aux ressources foncières, certaines initiatives publiques comme privées font la promotion de porteurs de voix chargés de défendre la cause des femmes dans le plaidoyer national, d'autres, notamment dans les pays anglophones, proposent des innovations juridiques pour promouvoir des co-attributions au profit du couple. Mais compte tenu du rôle prépondérant des hommes au sein du couple, de telles dispositions ne sont que d'une efficacité minime, y compris dans la province de Mukono en Uganda où les femmes sont exposées à des menaces de divorce si elles contreviennent à la volonté de leurs époux quand ces derniers décident de céder une partie ou tout le patrimoine foncier. C'est pourquoi l'étude sur les alternatives pour une sécurisation foncière des femmes sur les périmètres aménagés menée par le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF) en 2008 propose d'écarter la co-attribution au couple dans le cadre de couples polygames car les difficultés sont réelles en cas de divorce et de dévolution successorale²⁷.

Le marché est une opportunité pour les femmes de contrôler la terre (en milieu urbain, les femmes accèdent au contrôle de la terre par l'achat). Mais l'instauration d'un marché peut jouer en défaveur des femmes si elles n'ont pas les moyens pour entrer dans le marché.

Les **acteurs urbains** sont assurément ceux des preneurs sur lesquels l'attention s'est le plus portée ces dernières années – leurs acquisitions ne relèvent pas toujours de transferts marchands, mais on peut essayer d'identifier plus spécifiquement ces derniers. Dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest francophone, les acquisitions de terre par les acteurs urbains, et en particulier les élites urbaines, sont mentionnées au Sénégal (mais non dans le cadre de transactions marchandes), au Bénin, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire. Il s'agit en particulier de petits, moyens ou grands fonctionnaires (administration civile, forces armées), de commerçants, d'entrepreneurs, de membres de professions libérales, de salariés du secteur privé, d'hommes politiques, avec ou plus souvent sans expérience agricole.

26• ACORD, Oxfam, ActionAid, Conférence sur les droits fonciers des femmes africaines, Rapport final, p. 32, 56 p.

27• GRAF, Alternatives pour une sécurisation foncière des femmes sur les périmètres aménagés, Rapport final, p. 22, 42 p.

Qu'elles soient nationales ou internationales, les **entreprises** ne recourent pas toujours au marché foncier, préférant quand c'est possible bénéficier de concessions ou d'affectations de terre. **Les entreprises** qui cherchent des superficies de taille relativement modeste peuvent cependant être des acteurs de l'achat-vente ou de baux.

Les courtiers fonciers.

L'émergence d'intermédiaires fonciers, courtiers œuvrant (en général comme une activité d'appoint) à faciliter les transactions, est observée dans les contextes les plus divers, tout particulièrement lors des achats réalisés par les acteurs urbains. Ce type de pratique tranche avec les transactions intervenant entre acteurs « villageois », pour lesquelles les réseaux sociaux jouent un rôle certain, mais sans cette « semi-professionnalisation » de l'intermédiation. Cette dynamique mériterait des investigations intensives ciblées, qui ne semblent pas exister à ce jour.

Trois profils sont distingués parmi les intermédiaires qui interviennent contre rémunération : (i) des autochtones – l'autochtonie du courtier est vue par certains acquéreurs comme une garantie et une source de sécurité ; il s'agit de jeunes cherchant des revenus au village, parfois originaires des villages résidant en ville ; (ii) des agents de l'administration, techniciens agricoles, commerçants, transporteurs, etc. qui du fait de leurs activités professionnelles ont l'occasion de parcourir les régions concernées et ont noué des relations avec les populations locales ; (iii) évoqués plus marginalement dans la littérature, des agents immobiliers.

3- Prendre ou céder des droits sur la terre : les logiques.

Contribuer à la réflexion sur les politiques publiques quant à une éventuelle régulation des marchés fonciers suppose de s'interroger sur les logiques qui président à la participation des acteurs à ces marchés en tant que preneurs ou cédant, avec tel ou tel type d'arrangement institutionnel²⁸.

Achats-ventes.

Ventes.

La vente peut renvoyer à des logiques très différentes dans leur nature et dans leurs implications en matière de développement.

a) La vente de terre peut correspondre à un **retrait délibéré de l'activité agricole sur le site considéré**, dans une logique d'émigration en ville ou de retour dans le village d'origine. Cette logique est mentionnée dans le contexte des économies de plantation villageoise ayant impliqué des allogènes, les ventes intervenant lors du retour dans le village d'origine, si les plantations ne sont pas reprises par un parent. De nombreuses ventes « cachées » réalisées par des ayants droit familiaux en Côte d'Ivoire visent souvent, elles, à financer un projet urbain.

b) Une cession est qualifiée de **vente de détresse** lorsqu'elle ne relève pas d'un projet mais constitue l'unique moyen d'obtenir les liquidités nécessaires pour parer à un choc économique ou domestique dans des contextes de défaillance des dispositifs publics ou privés d'assurance, de sécurité sociale ou de crédit. Ce type de transaction pose clairement des questions d'équité.

 28• Les analyses qui suivent ne traiteront pas du cas des arrangements correspondant à des rentes en travail, dont la logique est évidente : pour le preneur, ils évitent le débours d'une location ou le partage du produit du métayage. Pour le cédant, un tel arrangement représente une économie de travail et donc évite un éventuel débours pour rémunérer des manœuvres ; ils peuvent également permettre de bénéficier d'un apport de fertilisant, dans le cas de certaines cultures associées à la plantation du cédant.

c) Les ventes sont réalisées, hors situations de détresse et de sortie de l'activité agricole, dans l'**objectif de réaliser le capital foncier** à une fin ou à une autre.

- Il s'agit parfois de financer des dépenses sociales importantes, liées au mariage ou à des funérailles, à la construction ou l'amélioration de l'habitat, à la scolarisation.
- La vente peut être nécessaire pour rembourser une dette, et peut être le terme d'une mise en gage impossible à rembourser. Elle peut même être réalisée pour payer des frais de justice induits par un litige... foncier.
- La vente est une forme de valorisation des disponibilités foncières dont l'exploitation directe est contrainte par le manque de force de travail familiale et/ou de trésorerie. Dans un tel contexte de contrainte sur les moyens de production, la vente d'une partie des disponibilités foncières peut permettre le financement de l'exploitation directe d'une autre partie de ces disponibilités, par exemple en permettant le paiement de manœuvres rémunérés en numéraire.
- Vente aux fins de diversification productive nécessitant une mise de fonds (le produit de la vente est alors réinvesti dans l'activité non agricole), commerce le plus souvent.
- La vente est parfois réalisée – particulièrement lorsqu'elle est opérée par un jeune – pour l'acquisition de biens de consommation : moto, voiture.

d) La vente peut répondre à une stratégie visant à **anticiper le risque d'être dépossédé de la terre** :

- politiques publiques (ou slogans politiques) du type « la terre à celui qui la travaille » (voir les analyses supra sur la marchandisation de la terre) ;
- risque d'expropriation, en zone périurbaine tout particulièrement ;
- cessions de terres faisant l'objet de litiges entre villages : cas classique en Côte d'Ivoire, encore identifié récemment relativement aux acquisitions foncières de cadres ;
- conflits socio-politiques avec risque « d'arrachage » des terres.

e) Les ventes réalisées par des autorités villageoises peuvent être motivées par les attentes à l'égard des acquéreurs, vus comme des promoteurs potentiels du développement village lorsqu'il s'agit de « nouveaux acteurs » (facilitation d'accès aux infrastructures publiques du fait de leur capital social, investissement dans des réalisations collectives comme la construction d'écoles ou de dispensaires, la réalisation de forages, création d'emploi).

f) Au niveau intrafamilial, la vente est parfois un moyen de gérer l'héritage en sortant de l'indivision, en cas de conflit ou lorsque le patrimoine, trop réduit pour être partagé entre les ayants droit, est racheté par l'un de ces derniers ou vendu pour partager l'argent.

g) Dans certains contextes, les transactions relèvent de ventes forcées engagées sous la pression d'acteurs (individus ou entreprises) nantis et puissants.

Achats.

a) Les achats de terre ont souvent comme objectif la constitution d'un capital foncier productif, avec ainsi une perspective sécurisée de production et d'investissement sur le long terme, et la disparition des contraintes liées à des modes d'accès à la terre non pérennisés (comme l'interdiction de plantation d'arbres dans les contrats de FVI ou à travers certains modes coutumiers d'accès à la terre)²⁹.

29• Dans les situations étudiées, l'acquisition foncière pour permettre l'accès au crédit n'a pas été documentée, ce qui est à mettre en rapport avec le manque généralisé de dispositifs de crédit agricole formel, et avec l'absence fréquente de titre qui pourrait être apporté en garantie d'un emprunt.

- b) Peut intervenir également une logique de constitution d'un patrimoine familial transmissible à la génération suivante.
- c) Les acquisitions peuvent être faites à des fins spéculatives ou de prestige, en particulier par des acteurs urbains. L'activation des marchés fonciers n'est donc pas gage d'une gestion productive efficiente.
- d) L'achat de terre peut viser à sécuriser un transfert foncier antérieur réalisé dans un cadre coutumier. Les acquisitions par des femmes, qui souvent ne sont pas reconnues comme propriétaires coutumières, leur permettent de s'affranchir de cette contrainte et de sécuriser leur accès indépendant à la terre.
- e) Joue parfois aussi un objectif de maintien de la terre dans le patrimoine familial, lorsqu'une cession doit avoir lieu pour un cas de force majeure et que l'acquisition par un membre de la famille évite la sortie de la parcelle des terres contrôlées par des membres de la famille.

Faire-valoir indirect* : location & métayage

Cessions en FVI

Les déterminants de l'offre sur le marché du FVI renvoient d'une part, aux déterminants du choix de céder en FVI, quel que soit l'arrangement institutionnel considéré (cette section), et d'autre part, aux déterminants du choix contractuel entre location et métayage (section suivante).

L'ajustement des facteurs de production (typiquement terre et travail, mais aussi d'autres facteurs, tels que la traction attelée ou les prestations de services mécanisés, les intrants monétaires, la maîtrise technique et/ou commerciale) joue ici un rôle central. L'analyse du marché du FVI renvoie ainsi à l'environnement de marché dans lequel se déroule l'activité agricole, et notamment aux imperfections* de ces marchés. La gestion du risque peut jouer également un rôle important (Colin et Bouquet, à paraître).

- a) La première logique de cession en FVI est l'**accès à la rente foncière**. Cet accès peut être structurel : possesseurs de terre non résidents ou engagés dans des activités hors exploitation agricole, individus ou famille disposant de réserves foncières importantes, propriétaires âgés sans aide familiale, propriétaires disposant de trop peu de terre, cédant ces dernières en FVI et s'employant comme manœuvre, ou ne disposant pas de l'équipement nécessaire (attelage par exemple) ; cession de parcelles jugées peu intéressantes par le propriétaire. La cession en FVI peut aussi être plus conjoncturelle : location par un attributaire de terre sur un périmètre irrigué faute de pouvoir payer la redevance en eau, cession en FVI pour financer des achats d'intrants agricoles, pour assurer une rotation culturale sur ses propres parcelles, pour répondre à un manque conjoncturel de force de travail familiale ou répondre à un besoin conjoncturel de numéraire à travers une location.
- b) Les **locations de détresse** sont fréquemment mentionnées dans la littérature. Elles visent à accéder rapidement à des liquidités pour faire face à un choc (par définition, cela ne peut fonctionner que si la rente foncière est réglée en début de contrat). Lorsque les besoins en liquidité sont importants, la location de détresse peut se traduire par une cession sur plusieurs années, avec paiement anticipé. La location de détresse permet de résoudre à court terme une contrainte majeure, elle peut porter sur une fraction seulement du patrimoine foncier, et elle n'implique pas une décapitalisation foncière, à la différence des ventes de détresse. Cependant, elle peut fragiliser l'économie du ménage (Colin et Bouquet, à paraître).
- c) **Une logique de mise en adéquation des facteurs de production**, en fonction de contraintes qui se posent sur des facteurs autres que la terre – cette logique renvoyant tout particulièrement à la cession en métayage. Ces contraintes renvoient aux conditions de fonctionnement des marchés pour ces facteurs, ainsi qu'aux implications de

la monétarisation du procès de production. Le FVI peut ainsi s'analyser comme une alternative face au faire-valoir direct (FVD) avec recours au marché pour chacun des facteurs considérés. Ces marchés peuvent être absents ou imparfaits, porteurs de rationnement ou de coûts de transactions. Le recours aux marchés des facteurs peut également être restreint par des contraintes de liquidité dans des contextes de rationnement du crédit.

d) L'arbitrage entre FVI et FVD peut s'inscrire dans une logique de **gestion du risque** dans un contexte d'absence du marché de l'assurance : celui-ci est supporté par le propriétaire en cas de FVD, est complètement reporté sur le tenancier dans le cas du fermage, et est partagé dans le cas du métayage (le cédant reçoit moins si la récolte a été mauvaise). Selon la nature des contraintes sur les différents facteurs, la cession en FVI peut porter sur l'ensemble du patrimoine foncier, ou seulement une partie, le reste étant exploité en faire-valoir direct.

e) La cession en FVI, dans le cas du métayage, peut avoir pour objectif d'**accéder à l'expertise** du tenancier – comme au Bénin pour le contrat lema-tomate (Edja 2003), où les cédants disposent du capital nécessaire à l'exploitation intensive mais manquent des savoir-faire nécessaires à la réussite de cette culture, ou en Basse Côte d'Ivoire à l'âge d'or de la petite production d'ananas, où le contrat d'abougnon (partenariat) assurait aux cédants (en mesure de contribuer aux charges de production) un accès au savoir faire des tenanciers.

f) On retrouve, comme pour les ventes, une possible **dimension intrafamiliale** aux cessions en FVI, lorsque ces dernières (souvent avec un contrat de métayage) assurent un accès à la terre aux enfants arrivés à l'âge adulte et démarrant une activité agricole indépendante.

g) La **cession en FVI pour sécuriser les droits sur la terre** est utilisée par certains acteurs non résidents (ou sur le départ) non seulement pour en tirer un revenu, mais également pour sécuriser leurs droits en évitant une mainmise sur la terre par des membres de la famille.

Sur plusieurs sites étudiés dans le cadre du programme Claims (Sud Bénin, Centre-Ouest ivoirien), la cession en location par les autochtones se diffuse comme alternative aux affectations de terre avec contrepartie symbolique, on l'a vu, mais aussi comme dispositif visant à réaffirmer les droits lignagers sur la terre et limiter les risques de revendication d'appropriation des terres par les preneurs.

Prise en FVI

A la différence des achats de terre, la prise en FVI obéit exclusivement à une logique d'accès au foncier pour la production agricole.

a) Il s'agit très généralement d'**étendre le foncier exploité**. Deux profils de tenanciers (qui se positionneront différemment dans les choix contractuels) émergent assez logiquement : (i) des tenanciers aisés sous contrainte foncière au regard de leurs moyens de production ; dans les contextes où la production est conduite en culture attelée, la prise en FVI permet d'ajuster les superficies cultivées à la capacité de travail avec l'attelage ; (ii) des paysans sans terre ou petits propriétaires, qui sont sous de fortes contraintes relativement à leurs ressources productives non foncières (trésorerie, équipement), et qui alternativement prennent en FVI ou s'emploient comme manœuvres.

b) Le besoin de rechercher des terres en FVI peut venir d'une **stratégie de plantation de culture pérennes sur les terres détenues** (dès lors qu'une part importante de la terre possédés est plantée en cultures pérennes de toute la terre possédée, l'exploitant doit avoir recours au FVI pour assurer sa production vivrière).

c) La prise en FVI peut aussi obéir à une logique d'adéquation en termes de type de terre exploitée (localisation, irrigation, rotation, état phytosanitaire) plutôt qu'en termes de superficie, comme dans les cas de prise en FVI afin de mettre en jachère ses propres terres, ou de recherche, via le FVI, de parcelles plus fertiles que les siennes.

Contrats de plantation

Ce type de contrat repose fondamentalement sur la complémentarité entre (i) la capacité en travail et/ou techno-économique d'un exploitant qui manque de terre à créer une plantation pérenne et (ii) les disponibilités foncières d'un propriétaire n'ayant pas les moyens ou le désir de s'investir dans la création d'une plantation. Colin et Ruf (Colin et Ruf, 2011) identifient deux facteurs qui se combinent pour expliquer l'essor du Planté-partagé en Côte d'Ivoire forestière : (i) le jeu des contraintes sur le financement, le travail et l'expertise technique (on retrouve au Ghana cette logique de complémentarité entre besoins et disponibilités des cédants et des preneurs) ; (ii) La dimension socio-politique, les contrats de plantation étant des dispositifs de transferts fonciers alternatifs à des ventes de plus en plus contestées. Au Ghana, la dimension sociopolitique a particulièrement joué à l'époque coloniale, lorsque la cession par les chefs de village de terre à des allogènes avec ce type de contrat constituait une forme de détournement du contrôle que les « chefs suprêmes » voulaient exercer sur les transferts fonciers.

Vente versus location

Pour de nombreux acteurs, la cession en FVI constitue une alternative cruciale à la vente, car elle permet d'éviter la liquidation de l'actif foncier ; elle pallie ainsi l'absence de dispositifs d'assurance et de crédit. La terre joue alors un rôle de filet de sécurité socio-économique. La vente reste parfois nécessaire, en cas de besoin d'une somme relativement importante.

Le recours à la prise en FVI plutôt qu'à l'achat peut renvoyer à différentes logiques : (i) comme réponse à la contrainte financière, en particulier pour les PST ou petits propriétaires (il est évidemment plus facile de prendre une parcelle en location, et plus encore en métayage, qu'acheter) ; (ii) pour privilégier l'investissement dans du capital circulant (tenanciers entrepreneurs) ; (iii) comme expression d'une stratégie minière d'exploitation des sols, sans contribution au maintien de la fertilité ou au contrôle de la pression parasitaire (à travers des arrangements de FVI sur le court terme) ; (iv) dans les contextes juridiques marqués par de fortes (et effectives) restrictions sur les transactions foncières, le recours au FVI peut être motivé par défaut, si les achats sont prohibés. De façon générale, la première interprétation domine largement dans la littérature portant sur l'Afrique subsaharienne.

Location versus métayage

Cédants

Pour les cédants, les options contractuelles retenues renvoient à des arbitrages entre différentes considérations.

a) Une préférence pour le métayage plutôt que pour la location peut venir :

- du niveau espéré de la rente, généralement plus élevé que pour une location – l'argument jouant davantage encore dans le cas de cultures à haute valeur ajoutée (tomate, ananas) ;
- de l'intérêt pour une rente en produit vivrier et non en numéraire³⁰, ce qui évite le risque de s'approvisionner sur le marché, en particulier pour des paysans âgés ne pouvant plus cultiver ;
- d'un objectif de maintenir une implication (effective ou formelle) dans la production agricole ;

b) La cession en location plutôt qu'en métayage pourra s'expliquer :

- par un besoin de liquidités, urgent (locations de détresse) ou moins pressant (pour financer des achats d'intrants : engrais, plants de palmiers ou hévéas, etc., ou des besoins de consommation). Dans un contexte de marché dynamique du FVI, la cession en location permet de pallier l'absence de crédit (elle explique ainsi l'absence de mise en gage de plantations arborées en Basse Côte d'Ivoire, pratique courante ailleurs en zone forestière).

30• Cet argument ne joue donc pas dans une comparaison entre le métayage et une location avec versement d'une rente en nature.

Dans l'arbitrage entre la disponibilité immédiate de numéraire (location avec paiement ex ante) ou un report de la perception de la rente après la récolte d'une parcelle cédée en métayage, une forte préférence pour le présent semble intervenir fréquemment ;

- par une aversion au risque de production ou de marché ;
- par la perception d'un risque trop important de pratiques opportunistes du métayer ; l'argument (classique en économie et faisant sens dans d'autres contextes) selon lequel le métayer pourrait investir de façon non optimale son travail ou les apports en intrants, ou frauder lors du partage du produit, n'est cependant pas étayé par la littérature analysée ; on peut dire à tout le moins que ce type de considération n'est pas structurant dans les situations traitées par les auteurs ;
- par des contraintes en moyens de production (travail familial, attelage, trésorerie) qui excluent une implication dans un contrat de métayage requérant l'implication du cédant dans le procès de production.

La question du choix entre location et métayage ne se pose pas toujours – on touche là la question de la distance pouvant exister entre contrat recherché et contrat pratiqué. Le contrat effectivement conclu ne correspond pas toujours au contrat recherché, faute de partenaire prêt à s'engager sur ce dernier. La question du choix ne se pose pas non plus lorsque les normes locales excluent certains types d'acteurs de certains rapports contractuels. Ainsi en Basse Côte d'Ivoire, la cession en FVI par des dépendants familiaux ne peut se faire (sauf exception) qu'à travers un contrat d'abougnon, et non de location.

Preneurs.

a) Du côté des preneurs, on observe fréquemment une préférence pour la location, qui permet de verser (généralement) une rente inférieure à celle d'un contrat de métayage, de conserver la totalité du retour sur l'investissement et sur l'expertise, et de préserver une gestion de la parcelle sans interférence du cédant. Cette logique s'exprime tout particulièrement lorsque la production requiert l'investissement d'un capital circulant important et mobilise l'expertise techno-économique du producteur³¹.

b) Une option pour le métayage viendra :

- de contraintes de trésorerie relativement au paiement de la rente (si ce dernier intervient avant le cycle de production) et aux avances aux cultures (si ces dernières sont apportées par le cédant dans le contrat de métayage) ;
- de contraintes en moyens de production (autres que la trésorerie), lorsque le cédant contribue à la production en fournissant attelage ou intrants ;
- de la gestion du risque (partagé entre les parties, alors qu'il est assumé entièrement par le locataire) ;
- d'un déséquilibre important entre l'offre et la demande sur le marché du FVI, le tenancier devant accepter un rapport de métayage faute de trouver une parcelle à louer.

31• Sur les contrats pratiqués dans les contextes de tenure inversée, cas extrêmes de ce type de situations, voir Colin (2014).

A retenir

Les marchés fonciers ont des ampleurs très variées selon les régions, les acteurs qui y participent sont également variés. La circulation des droits sur la terre via le marché vise des objectifs variés, pour les preneurs comme pour les cédants. Les transactions foncières marchandes correspondent pour une large part à des ajustements entre dotations en terre et capacités productives et jouent donc, avec les transactions non marchandes, un rôle économique important. Mais si l'enjeu des contrats de faire-valoir indirect* est d'abord productif, les achats-ventes peuvent avoir d'autres logiques : besoin urgent d'argent pour des ménages poussés à des ventes de détresse, stratégies d'accumulation foncière ou de placement d'épargne. Les différentes transactions ne jouent donc pas les mêmes rôles, n'ont pas les mêmes enjeux.

IV- Les impacts des marchés fonciers : conflits, efficience productive, équité.

1- Transactions marchandes, insécurité, conflits, stratégies de sécurisation.

La question de la sécurité des transactions est déterminante dans l'analyse du fonctionnement et des effets des marchés fonciers. Si les conditions de la sécurité des transactions ne sont pas réunies, même en présence d'une offre et d'une demande potentielles le marché foncier peut être fortement contraint, dans son niveau d'activité, ou dans l'identité de ses participants (qui peut prendre, qui peut céder ?). Pour les achats de terre, cette sécurité concerne les droits de propriété de l'acheteur face aux risques de remise en cause ou de contestation par les cédants, leurs parents ou leurs descendants. Pour les contrats de FVI, il peut s'agir de sécuriser les droits de propriété du cédant contre les risques de spoliation (assurer la restitution de la parcelle au terme du contrat) et les engagements contractuels des acteurs.

La question des tensions et conflits autour des transactions marchandes est également essentielle à prendre en compte dans une perspective de paix sociale – une dimension malheureusement insuffisamment intégrée par les politiques publiques qui voient dans le développement des marchés fonciers la solution aux problème de développement en milieu rural.

Rappelons que la sécurité foncière* n'est pas mécaniquement liée au statut juridique de la parcelle : on peut être en sécurité foncière avec des droits « informels » et inversement, ne pas pouvoir exercer ses droits même avec un titre de propriété, si l'accès à la parcelle est bloqué, si les plantations, jugées illégitimes, sont détruites la nuit. De même, il ne faut pas confondre insécurité* et précarité : une location de court terme peut être précaire si l'exploitant n'est pas sûr de la voir reconduite, mais elle n'est insécure que s'il risque de ne pas pouvoir récolter ce qu'il a semé. La sécurité foncière est avant tout la confiance dans le fait que ses droits, quels qu'ils soient, ne seront pas contestés sans raison et que, s'ils le sont, des instances d'arbitrage les confirmeront (Lavigne Delville, 2006). La sécurité foncière suppose des droits légitimes et des autorités capables de les garantir effectivement, qu'elles soient coutumières, étatiques ou hybrides. Un des problèmes de l'insécurité foncière en Afrique tient à la pluralité des normes et des instances d'arbitrage, qui fait qu'il peut y avoir contradiction entre les registres de légitimité, et entre les autorités mobilisées par les deux parties : ainsi, un arbitrage rendu dans un sens par une autorité, en fonction d'un type de normes, sera récusé par l'autre partie, qui cherchera un arbitrage auprès d'une autre autorité.

Tensions et conflits autour des transactions foncières marchandes.

Les types de (ou craintes de) tensions ou conflits liés aux transactions foncières peuvent être présentés à travers quelques entrées structurantes.

Tensions et conflits induits par la marchandisation de l'accès à la terre.

Certains conflits ne viennent pas des transactions marchandes elles-mêmes (sections qui suivent), mais marquent le processus même de marchandisation. La source majeure de conflits vient alors de la **pression exercée par les autochtones pour redéfinir des cessions antérieures de terre réalisées dans un cadre « coutumier » au bénéfice d'allogènes** (du type prêt à durée indéterminée avec devoir de reconnaissance symbolique), en rapports contractuels marchands, et, s'ils n'y parviennent pas, à chercher à expulser ces bénéficiaires pour réallouer la terre dans un cadre marchand (n'excluant pas un maintien de l'enchâssement* social de la transaction, le cas échéant).

Tensions et conflits induits par une contestation des droits du cédant à céder.

Les (craintes de) conflits peuvent venir de la **remise en cause de la transaction même**, du fait d'une incertitude sur le droit ou la légitimité du cédant à céder.

a) Contestation extrafamiliale du droit de céder (vendre, louer ou apporter la terre dans un contrat de plantation), du fait d'une remise en question du droit de propriété du cédant – liée par exemple à une contestation de limite de terrain.

b) Contestations par le « tuteur » (ou ses héritiers) qui avait accordé un accès à la terre à un allogène, du droit de cet allogène ou de ses héritiers à céder la terre.

c) Vente, cession en contrat de plantation ou en location, jugée illégitime par des membres de la famille du cédant – type majeur de source de conflits. Ce dernier peut être l'héritier d'un patrimoine familial, mais également un membre de la famille (ou un petit nombre de membres) qui opère une transaction sans informer la famille.

Les élites autochtones (intellectuels, cadres, hommes politiques, etc.) sont très actives dans la mobilisation d'un argumentaire « autochtoniste » anti-cession, contre les ventes surtout, mais également parfois contre les locations. Ces tentatives de créer des barrières sociopolitiques aux transactions foncières se traduisent par un projet de segmentation ethnique ou nationale des marchés fonciers.

Les contestations intrafamiliales des cessions peuvent porter sur le principe même de la vente ou de la mise en location d'une part jugée « excessive » du patrimoine familial. Il s'agit alors de condamner des comportements considérés comme un détournement du patrimoine commun par celui qui est chargé de le gérer dans l'intérêt collectif du groupe familial, mais le « dilapide » ou ne le gère pas en « bon père de famille ». Les contestations portent parfois moins sur l'existence même de la transaction que sur l'usage fait de la somme reçue – en rapport avec ce qui est considéré comme « juste », comme « normal » en la matière, mais aussi dans un souci de « partage du gâteau ». Ces contestations intrafamiliales du droit du cédant à céder mettent en cause l'existence de la transaction et débouchent, dans certains contextes, sur des tensions interethniques (Kouamé, 2010). A l'inverse, un marché du FVI dynamique peut parfois réduire les tensions intrafamiliales sur des patrimoines fonciers fortement contraints, en offrant la possibilité aux jeunes ou aux exploitations les moins bien dotées d'accéder à la terre par la prise en FVI (Soro et Colin, 2008).

Certains conflits autour des transactions ne sont que les révélateurs de contestations d'héritage et plus largement de droits de propriété au sein des familles, avec en particulier des tensions entre fratries, dans le cas des ménages polygames. Dans une perspective symétrique, la cession en FVI peut opérer comme moyen d'assurer ses droits sur la

terre familiale : le fait de toucher la rente prouve que l'on a des droits sur la parcelle.

Selon les situations, cette catégorie de conflits peut porter sur le principe même de la marchandisation de la terre (instrumentalisé le cas échéant par les acteurs), ou (beaucoup plus souvent semble-t-il) sur le fait que certaines transactions n'auraient pas dû avoir lieu, ou pas dans les conditions qui ont marqué leur réalisation.

Ce type de conflit est particulièrement fréquent lors de ventes de terres en friches, relevant d'un patrimoine familial lignager ou d'un héritage non partagé, soit que le gestionnaire désigné abuse de son pouvoir, soit que certains ayants droit vendent en cachette des autres. Les négociations préalables à la vente peuvent inclure des pressions (intrafamiliales ou de la part de l'acheteur potentiel) sur les ayants droit réticents, voire des menaces, intimidations, tentatives de corruption, en particulier lorsque certains ayants droit ont donné leur accord, qu'une partie du montant a été versée, mais que certains ayants droit bloquent la finalisation de la transaction.

Les **litiges sur les limites de parcelles** ayant fait l'objet de vente, de contrats de plantation ou de location, sont monnaie courante. Ces litiges renvoient pour certains, de fait, à un questionnement des droits fonciers du cédant (qui cède « trop » en empiétant chez le voisin).

Dans certains contextes où la location est légalement prohibée, ou lorsque les droits coutumiers ne semblent pas bien établis localement, la cession en location peut porter le **risque de contestation du droit de propriété du cédant** sur la parcelle.

Tensions et conflits interprétables en termes d'incomplétude du contrat

Remise en cause du type de transaction.

Il peut y avoir non pas remise en cause de la transaction même, mais de son type ou de ses termes. Ce sera le cas lorsque les droits transférés à travers une « vente » restent largement non spécifiés, ouvrant le champ à des interprétations divergentes de la transaction. Nombreux sont les autochtones de la zone forestière de Côte d'Ivoire qui réinterprètent aujourd'hui les transactions passées comme des cessions des droits d'exploitation, et non de l'ensemble du faisceau de droits* sur la terre, de ventes « complètes »*.

Tensions et conflits venant de divergences sur les termes du contrat.

a) Certains preneurs évoquent parfois les tentatives de redéfinition ex post du montant de la location par le cédant (lorsque ce dernier réalise la pleine réussite de la culture), ou d'imposer un contrat lié³², comme au Bénin, avec les tentatives du bailleur de faire du locataire un créancier (c'est-à-dire de faire peser sur lui des sollicitations répétées, qui augmentent nettement le coût de la location).

b) Des tensions peuvent porter sur les cultures pratiquées par le preneur : mise en place, par le locataire, d'une culture de premier cycle³³ ou d'une association de culture non explicitement prévue ; renégociation des conditions d'accès à la terre selon l'usage fait de la terre.

c) Lorsqu'il y a un flou sur le contenu d'une « vente », les cédants peuvent considérer qu'une absence de mise en valeur par le preneur, ou un départ de ce dernier, constitue un abandon du droit d'exploiter, et vendre à nouveau la parcelle à une autre personne.

32• Contrats « liés » au sens où les clauses relatives à la relation foncière sont imbriquées avec des clauses relatives à un autre type de contrat – de travail (emploi du tenancier comme manœuvre temporaire), de logement, de consommation, de crédit (fourniture d'un crédit de consommation par le propriétaire foncier à son tenancier, par exemple), de fourniture d'intrants, de prestation de service, etc.

33• Culture de cycle court implantée avant la culture principale.

Tensions et conflits venant de l'exécution du contrat

- a) Des tensions peuvent apparaître (ou être anticipées) quant aux échéances du contrat (parcelle louée non rendue à temps, tentative du cédant de récupérer la parcelle avant le terme du contrat), en particulier dans le cas des contrats de plantation - la crainte étant que le preneur « fasse durer la plantation » en fin de vie des arbres.
- b) Tentatives de renégocier le montant de l'achat, parfois longtemps après, lorsque les prix ont fortement augmenté et que les vendeurs ont le sentiment de s'être fait escroquer.
- c) Il peut y avoir des retards dans le règlement du loyer, lorsque ce dernier n'est pas versé en début de cycle – mais ce n'est pas là le cas général.
- d) Mauvais entretien de la plantation avant le partage de cette dernière, dans le cas des contrats de plantation (certaines modalités de partage de la plantation sont des réponses efficaces à ce type de problème).
- e) Tensions autour du partage, dans les contrats au pourcentage (métayage ou contrats de plantation) : tricherie ou accusations de tricherie sur les volumes produits et donc sur la part revenant au cédant.
- f) Certains litiges sur les limites de parcelles ayant fait l'objet de transactions viennent de débordements du preneur (qui « coupe trop » dans le domaine foncier du cédant ou chez un voisin).
- g) Non respect des engagements des acteurs de l'élite urbaine, au regard des communautés locales (emploi de jeunes, financement d'infrastructures, aides diverses, etc.). Les références parcourues font davantage état de tensions et récriminations sourdes plus que de conflits ouverts, du fait de la faible capacité des acteurs locaux à exiger le respect des engagements, mais il est évident que ces acquisitions foncières sont porteuses de conflits à venir – qu'elles soient ou non sécurisées formellement.

Pratiques frauduleuses.

Un dernier champ de conflits, largement mentionné dans la littérature, trouve ses racines dans des pratiques ouvertement frauduleuses : ventes ou cessions en FVI ou en contrat de plantation de la même parcelle à différents preneurs, cession de parcelles sur lequel le cédant n'a aucun droit, voire de parcelles fictives. On rencontre ainsi dans différentes régions des cas où des jeunes, qui n'ont clairement pas le droit de vendre, cèdent en cachette des terres pour financer un départ en ville, l'achat d'une moto pour devenir moto-taxi, etc. Ce type de pratique est exacerbé dans les cas où la spéculation foncière est la plus vive (périurbain des grandes villes, zones de concentration des achats par les élites urbaines).

En pratique, malgré la multiplicité des litiges possibles sur les contrats de faire valoir indirect, on observe qu'ils sont relativement rares, et assez aisément résolus. La majorité des conflits, et surtout les plus graves, portent sur les ventes.

Les stratégies de sécurisation et leurs limites.

Face aux risques de litiges ou conflits auxquels ils sont confrontés, les acteurs impliqués dans les transactions foncières mettent en œuvre des stratégies de sécurisation visant à anticiper ces risques. Ces stratégies prennent place dans un environnement institutionnel où l'Etat offre peu ou pas de solutions (cf. ci-dessous partie III)³⁴.

La définition des clauses (design contractuel*).

Dans le cas des contrats de FVI, un enjeu primordial, au-delà de la sécurisation des droits de propriété du cédant ou d'usage du preneur (cf. infra), est celui du respect des engagements contractuels – il s'agit en particulier de se prémunir contre des comportements opportunistes de l'autre partie. A cet égard, la construction même des termes du contrat peut être porteuse d'incitations ou de mécanismes auto-exécutoires, c'est-à-dire qui ne nécessitent pas d'intervention externe pour être respectés.

a) Le paiement de la rente locative en début de contrat constitue un dispositif performant pour éviter des défauts de paiement en fin de cycle.

b) Les restrictions sur les droits d'usage du preneur (interdiction de planter des arbres, de creuser un puits) cherchent à prévenir une revendication ultérieure de la propriété de la parcelle par le tenancier.

c) Dans les contextes où la législation considère que l'exploitation continue est une condition de maintien du droit sur la terre (« la terre à qui la travaille »), les cessions sont pratiquées à court terme pour réduire le risque de perte de la terre.

d) Lorsque le contrat prévoit une restitution de la parcelle en fin de cycle cultural, l'introduction d'échéances temporelles (de date à date) vise parfois à éviter des retards excessifs de restitution.

e) Dans le cas des contrats de métayage, il arrive que le cédant exerce un contrôle sur la production et la récolte, pour assurer que la culture est bien entretenue et vérifier les quantités récoltées.

f) Le risque d'opportunisme du preneur, dans le cas des contrats de partage de plantation, disparaît avec certaines modalités de partage, comme lorsque le preneur crée une plantation sur une seule parcelle, le cédant choisissant ensuite sa portion au moment du partage.

g) Dans les contextes où le marché du FVI est déséquilibré en faveur de l'offre, la menace implicite de non renouvellement du contrat peut contrôler les risques d'opportunisme du preneur – la menace implicite pouvant également porter sur la réputation de ce dernier, dans ses rapports avec d'autres propriétaires du lieu.

Sécurisation par les relations sociales entre les parties.

Un autre registre de sécurisation passe par la mobilisation ou la construction du capital social.

a) **La sélection du partenaire** : contracter avec des personnes de confiance (liens familiaux, amicaux, relation contractuelle établie dans la durée, relation de clientèle) et faire jouer les réseaux pour s'informer de la « moralité » d'un partenaire potentiel permet de réduire le risque d'opportunisme du partenaire. Des relations de parenté ne sont pour autant pas toujours un gage de sécurité contre le risque d'appropriation induite, ou de respect des engagements induits par la cession en FVI. Dans certains contextes, le partenaire sera recherché préférentiellement hors de la sphère des parents.

34• Sur les stratégies de sécurisation foncière en Afrique de l'Ouest, cf. (Lavigne Delville, 2007).

- b) L'implication de **témoins** lors de l'établissement du contrat est une pratique quasi-systématique, que le contrat soit écrit ou non.
- c) Pour un preneur allogène, la sécurisation de l'accès à la terre – et plus encore la reconduction des contrats – demande de se **comporter « en bon étranger »**, y compris en répondant aux sollicitations ou en augmentant de soi-même les contreparties non contractuelles à travers diverses services et témoignages symboliques de reconnaissance.
- d) Il faut mentionner également, sur le registre de la sécurisation par **les relations sociale, la place des relations de pouvoir (ou d'une proximité sociale avec des tenants du pouvoir)** comme facteur de sécurisation, tout particulièrement dans des contextes où les autorités (coutumières ou non) réprouvent les transactions.
- La sécurisation par les relations sociales correspond à une pratique de sécurisation des transactions que l'on retrouve en Afrique subsaharienne (et dans bien d'autres contextes). Elle présente l'inconvénient potentiel, en termes d'efficacité économique et d'équité (et donc de développement), de segmenter le marché foncier, en excluant des acteurs qui auraient pu s'y impliquer.

Figure 4. Panneau visant à sécuriser un domaine acheté (Bénin, région de l'Ouémé).



(Photo : Ph.Lavigne Delville)

Autres stratégies de sécurisation.

La sécurisation de l'acheteur peut s'appuyer sur son statut social, qui rend difficile de s'opposer à lui (haut fonctionnaire, agent des forces de l'ordre) ou sur sa capacité (affichée ou avérée) à mobiliser des soutiens haut placés.

Les acheteurs – en particulier lorsqu'ils sont extérieurs au milieu local – cherchent aussi souvent à sécuriser leur achat en matérialisant physiquement qu'il y a eu vente (par la pose de bornes, parfois par la défriche), en recourant à des gardiens chargés de surveiller la parcelle, en mettant des panneaux indiquant que la parcelle leur appartient. La menace d'un recours à des « pratiques mystiques » fait parfois partie des stratégies de sécurisation.

Figure 5. Bornes en vente en bordure de route (Bénin, région de l'Ouémé).



(Photo : Ph.Lavigne Delville)

Les contrats écrits.

Les transactions en Afrique sub-saharienne portent, dans leur grande majorité, sur des droits de propriété non reconnus légalement, et ne font pas l'objet d'un enregistrement ayant une valeur légale. Pour autant, en particulier pour les ventes, nombreuses sont celles qui font l'objet de documents écrits, dont le niveau de formalisation suit un gradient depuis la simple feuille volante signée par les parties et des témoins, jusqu'à des formes plus élaborées impliquant divers représentants de l'administration foncière ou territoriales (Andre, 2002; Colin, 2013; Lavigne Delville, 2002). Ces pratiques sont qualifiées de « formalisation informelle », de « semi-formelles », ou encore de « formalisation locale » du fait qu'elles ne reposent pas toujours sur des procédures légales, même si elles mobilisent fréquemment des autorités officielles, tels qu'un chef de village, un préfet ou un sous-préfet, un maire³⁵.

Les acquéreurs ont par ailleurs parfois recours à des documents administratifs produits par les directions départementales du ministère de l'Agriculture : attestation de délimitation ou de plantation (parcelle déjà cultivée), délivrées après relevé topographique par des techniciens du ministère, etc.

Le recours à l'écrit témoigne d'un besoin de garder trace de la transaction, au-delà de la mémoire des personnes concernées et de leurs témoins. Là où le recours aux « petits papiers » est le plus ancien, on observe une évolution dans le temps de leur contenu et une standardisation des formes, qui témoigne d'apprentissages au fur et à mesure de l'expérience : les termes flous comme « cession » peuvent être remplacés par vente ; les caractéristiques de la parcelle (surface, localisation) sont décrites plus précisément ; le recours à des autorités se systématise. Les contrats peuvent être tapés à la machine ou rédigés sur ordinateur pour leur donner une forme plus officielle.

Cette production écrite est quasi-systématique de nos jours lors des ventes, des mises en gage et des contrats de plantation. Les « papiers » concernent aussi parfois d'anciennes transactions restées jusqu'alors informelles, lorsque la montée des tensions fait craindre leur contestation. La formalisation locale est également présente à des degrés variables pour les locations – l'enjeu étant en particulier la reconnaissance d'un versement d'agent.

35• Cf. de nombreux exemples en annexe 2 et une analyse détaillée en partie II.

Elle reste par contre inexistante pour les contrats de métayage ou les prêts contre travail, y compris sur les sites où cette formalisation est utilisée pour la location, et y compris pour des cultures à fort enjeu économique, comme la tomate ou l'ananas. L'élément déterminant reste, s'agissant de contrats de FVI à court terme, le versement d'une somme d'argent, alors acté par un « papier ».

Encadré 18. Quelques cas de contrats écrits pour des locations au Burkina Faso.

Dans la zone cotonnière du Burkina Faso, les locations sont informelles dans la quasi totalité des cas. Il existe cependant des cas de formalisation comme à Bama où des locations sont enregistrées à la mairie. Aussi à Padema, des cas de location avec petits papier sont signalés. Il s'agit d'une pratique qui existe depuis le milieu des années 2000 et qui avait été initiée par des responsables autochtones et migrants pour prévenir les cas d'interprétation divergente des locations, notamment la vente par les locataires de la parcelle louée.

Pour ces locations avec papier, il n'y a pas de contrat type mais la plupart des reçus de location, nom donné localement aux contrats avec papier, portent l'identité et les lieux de résidence (villages, quartiers) des acteurs, la superficie concernée, sa localisation, la durée du contrat, le montant de la transaction, l'identité des témoins, l'identité du responsable administratif du village (notamment sur les contrats conclus avec les nouveaux acteurs) et la date d'établissement. Ils ne sont cependant pas légalisés au commissariat comme c'est le cas des ventes dans la plupart des localités où la pratique est devenue courante.

(source : S.Koudougou, étude pays Burkina Faso)

Les autorités villageoises peuvent être impliquées dans la formalisation locale, à titre de témoins, pour « viser » le document (une pratique courante en Afrique de l'Ouest), voire dans le cadre d'une procédure instaurée par ces autorités. Les administrations sont également fréquemment impliquées dans les procédures de sécurisation locale. Les administrations interviennent souvent en premier lieu par la légalisation des signatures portées sur le document (mairie, sous-préfecture). Même sans valeur légale quant au contenu de la transaction, ce visa transforme l'administration en « super témoin » à l'interface des pratiques locales et de la légitimité de l'Etat et donne du poids à l'acte. On reviendra en partie II sur ces dispositifs, leurs atouts et leurs limites.

Par contre, deux acteurs clés des dispositifs de formalisation des droits prévus par les législations sont quasi-absents des observations reportées dans la littérature explorée pour cette étude : les notaires, qui à l'évidence dans le contexte de l'Afrique subsaharienne rurale ne sont pas des « juristes de proximité »³⁶, et les géomètres-experts (les acheteurs urbains peuvent cependant avoir recours à des géomètres pour poser des bornes sur leurs parcelles).

La formalisation locale des transactions a un coût. Les données, ici encore, sont très parcellaires et impossible à comparer, du fait de leur hétérogénéité et de bases temporelles variables. Quelques éléments disponibles sont cités ici à titre d'indicateurs.

- La mobilisation de témoins n'apparaît pas comme un poste notable, d'autant qu'il s'agit souvent de proches des acteurs concernés par la transaction. Mais au Bénin, le versement d'une petite somme d'argent est systématique.
- La production du contrat écrit lui-même peut donner lieu à un débours, ici encore peu conséquent. Il en est de même pour la mobilisation des autorités villageoises.

36• A la différence d'Haïti, par exemple (Dorner, 1999). Ce qui n'empêche pas que l'indivision soit généralisée et que les titres ne soient pas actualisés (Oriol et Dorner, 2012).

A retenir

Les transactions foncières peuvent être conflictuelles. Cependant, la nature des conflits est très variée. Ce sont les achats-vente qui sont les plus problématiques, du fait qu'ils supposent un transfert définitif de droits, qui peut être illégitime, et du fait de la fréquente forte asymétrie de ressources entre cédants et preneurs. Face aux risques de conflits ou d'insécurité, les acteurs développent des stratégies de sécurisation. En particulier, la grande majorité des achats vente fait l'objet d'un contrat écrit, qui, s'il n'évite pas les conflits, en limite le nombre ou la portée. Les cessions illégitimes sont une cause majeure de conflits. L'absence de régulation des transactions par des dispositifs efficaces permet aussi des stratégies frauduleuses (doubles ventes, cédant n'ayant aucun droit sur la parcelle, etc.).

- La légalisation de la signature (mairie ou sous-préfecture) reste peu onéreuse.
- Par contre, l'établissement d'actes ou documents administratifs demande des frais conséquents. Au Bénin, l'affirmation des conventions par les maires implique le paiement d'une taxe de 4 à 8 % du montant de la transaction.

2- Inégalités foncières et équité dans les marchés fonciers en Afrique de l'Ouest.

L'équité peut s'envisager sous l'angle de la propriété (distribution des patrimoines fonciers) ou de l'exploitation (distribution des droits d'exploitation). Les transactions foncières favorisent-elles l'inclusion (évitent-elles l'exclusion) pour toutes ou certaines catégories de population (paysans sans terre, jeunes, femmes, etc.) ? Conduisent-elles à une polarisation de la propriété ou de l'exploitation, ou au contraire à une péréquation des distributions foncières ? En deuxième lieu, l'équité peut renvoyer aux relations interindividuelles dans les échanges marchands. Il s'agit alors de détecter si des asymétries trop marquées en termes de pouvoir (économique ou politique) ou d'information se matérialisent par des échanges inéquitables (prix excessifs ou au contraire prix sacrifiés, clauses contractuelles léonines, opportunisme, etc.).

La réalité de la répartition des terres entre ménages, des inégalités foncières, de la concentration foncière, est très mal documentée. La focalisation sur la question des transactions foncières marchandes, leur légitimité, les conflits qu'elles induisent, a laissé dans l'ombre la question de l'impact de ces transactions sur les structures foncières. Il est cependant possible d'avancer quelques éléments, en fonction des types de marchés³⁷.

Achats-ventes.

Dans les contextes d'Afrique subsaharienne, la question de l'incidence possible des achats-ventes sur un processus de concentration foncière reste sans réponse claire au niveau global.

Le développement du marché de l'achat-vente peut avoir des conséquences dommageables pour les allogènes bénéficiaires de transferts fonciers (néo)coutumiers opérés antérieurement, lorsqu'ils perdent l'accès à ces terres, alors vendues (ou cédées sous une autre forme marchande) à de nouveaux exploitants, ou lorsqu'ils doivent renégocier

37• Notons qu'une concentration foncière peut se réaliser sur la base de droits de défriche, ou de droits d'installation, sans transferts marchands (Berry, 1988).

leur accès à la terre sous forme d'achat (ou d'autres formes marchandes). L'ouest burkinabè, le centre-ouest et l'ouest ivoirien, illustrent ce type de dynamique.

Dans les contextes marqués par des transferts fonciers entre cédants autochtones et acquéreurs « allogènes villageois », le marché de l'achat-vente assure un transfert vers ces derniers, qui sont rarement des « accumulateurs de terre ». Par contre, dans toutes les situations couvertes par la littérature mobilisée, la dynamique récente des acquisitions par les élites nationales change le jeu foncier en conduisant à une concentration foncière d'intensité variable, de la dizaine à quelques centaines d'hectares. Une telle concentration n'est pas du même ordre que celle évoquées relativement aux « grandes acquisitions », mais ses effets locaux peuvent être très marqués du fait d'une tendance à la concentration des acquéreurs sur certains sites.

La pression foncière qui en résulte peut avoir un impact négatif sur les catégories d'acteurs bénéficiant auparavant de droits d'usage sur ces parcelles, tout particulièrement les pasteurs et les dépendants familiaux des familles ayant vendu une partie de leur patrimoine foncier à des acteurs urbains : dès lors que les servitudes* d'usage ne sont pas prises en compte, et maintenues à travers les transferts de droits de propriété, les détenteurs de droits d'usage sont spoliés par la vente. Dans certains cas, les dépendants familiaux sont obligés d'emprunter de la terre auprès des acquéreurs pour assurer ou compléter la production vivrière. L'impact de ces acquisitions est cependant très différent selon les contextes, en particulier en fonction de la disponibilité en terres et de la taille des terrains acquis. En périphérie des villes, sur les zones de concentration des achats, le basculement de la propriété foncière au bénéfice des acteurs urbains peut être rapide.

Contrats de plantation.

En Côte d'Ivoire, ce nouveau type de rapports contractuels s'inscrit clairement dans une recomposition des rapports entre autochtones et migrants dans un contexte de fin de l'abondance foncière. Parmi les arrangements institutionnels organisant l'accès à la terre des migrants, le « planté-partagé » correspond indéniablement à un déplacement du curseur dans le sens de l'intérêt des autochtones. Il leur permet de surmonter les contraintes auxquelles ils font face dans la mise en valeur de leurs disponibilités foncières tout en conservant un droit sur la terre. Ce dernier élément devient crucial dans un contexte de raréfaction foncière et d'amertume des jeunes autochtones face à ce qu'ils dénoncent comme un « bradage » antérieur de la forêt sous forme de « ventes » ; ils voient le nouveau contrat comme équitable. Pour les preneurs, il s'agit d'un contrat permettant l'accès à la terre sans débours ou en réduisant ces derniers, mais il s'agit aussi parfois de la seule option laissée par les cédants. La pratique d'un pas-de-porte peut représenter une barrière à l'entrée, excluant les preneurs disposant de peu de moyens.

Faire-valoir indirect*

L'émergence du FVI comme forme de marchandisation, au même titre que les achats-ventes, peut fragiliser les formes antérieures d'accès à la terre. Sur un registre plus classique, on retrouve, dans certains environnements, des locations « de détresse », qui permettent de répondre à court terme à un besoin urgent de liquidités, mais qui sont alors parfois conclues dans des termes défavorables pour le cédant. Ces locations ne sont mentionnées que de façon ponctuelle dans la littérature portant sur l'Afrique de l'Ouest, dans les situations où le marché locatif s'est développé. Une incidence négative possible du développement du marché du FVI, peu envisagée dans la littérature, tient en ses conséquences éventuelles sur l'accès à la terre au sein des familles cédantes, dans la mesure où il est susceptible de conduire à une fragilisation de l'accès à la terre des dépendants familiaux.

L'arrivée de nouveaux tenanciers, bien (ou mieux) dotés en capital financier, en matériel d'exploitation (attelage, tracteur, selon les systèmes agricoles) et en savoir-faire techno-économique, transforme les « arènes contractuelles » à leur bénéfice, dans les configurations dites « de tenure inversée ». De nombreuses références mentionnent ou décrivent ces configurations en Afrique subsaharienne, mais non en Afrique de l'Ouest ici encore.

Une question centrale, même hors configuration de tenure inversée, reste celle d'éventuelles barrières à l'entrée sur la participation au marché du FVI en tant que demandeur. Il s'agira en particulier de la disponibilité d'un attelage, dans les systèmes agricoles à culture attelée, lorsque le marché des prestations de service pour les travaux culturaux est défaillant. Le paiement (usuel) de la rente locative en début de cycle exclut les preneurs potentiels qui seraient sous forte contrainte de trésorerie. Un élément qui atténue fortement cette contrainte, très rarement mobilisé explicitement dans la littérature, est la divisibilité usuelle des parcelles (au sens d'accessibilité sur le marché en unités élémentaires réduites) faisant l'objet de contrats de FVI (à la différence des ventes).

Un dernier facteur questionnant le marché du FVI en termes d'équité vient, comme sur tout marché, d'un déséquilibre tel entre l'offre et la demande que l'un des acteurs est en mesure d'imposer à l'autre un certain type d'arrangement ou certaines clauses contractuelles. On en trouve des illustrations dans des contextes ouest-africains.

Malgré ces diverses facettes négatives (ou potentiellement négatives) du marché du FVI, ce dernier présente des avantages largement soulignés dans la littérature, tout particulièrement comparativement avec le marché de l'achat-vente.

- a) Le FVI permet aux producteurs d'accroître leur superficie exploitée (même si des contraintes financières ou légales les empêchent d'accéder à la propriété), voire d'avoir une activité de producteur dans le cas de paysans sans terre allogènes, et tend ainsi à réduire les écarts dans les superficies exploitées (sauf cas de tenure inversée).
- b) Dans le cas de propriétaires sous contrainte conjoncturelle de financement, la cession en FVI assure une réponse transitoire adéquate, alors que la vente représente une aliénation définitive, irréversible ;
- c) La flexibilité dans les types et termes des contrats permet de surmonter toute une gamme d'imperfections* ou de défaillances de marché (du crédit et de l'épargne, des intrants, des prestations de service, de l'assistance technique, des produits, du travail, etc.).
- d) La cession en FVI permet à des propriétaires qui ne sont pas en mesure ou ne souhaitent pas exploiter directement leur terre de percevoir un revenu (ou de bénéficier d'un produit agricole d'autoconsommation) tout en conservant leur terre.
- e) La prise en FVI peut jouer un rôle clé dans une trajectoire d'accumulation, chez les jeunes autochtones ou chez les allogènes.

3- Efficience dans les marchés fonciers en Afrique de l'Ouest.

La question de l'efficience productive des pratiques foncières marchandes se pose sous deux formes : les marchés fonciers transfèrent-ils, ou non, la terre vers les producteurs les plus efficaces, et les droits d'exploitation transférés par les transactions sont-ils ou non contraints, sécurisés et pérennisés (i.e. non précaires) ? L'efficience peut se définir dans un sens étroit (en rapport avec la technologie et les fonctions de production, et dans ce cas, s'analyser par rapport à différents facteurs de production : travail, capital), ou plus large, en tenant compte de la contribution à l'économie locale ou nationale (création d'emploi, croissance économique, réduction de la pauvreté). Dans une perspective de politique publique, l'efficience doit être analysée sous le double point de vue de l'acteur économique, et de la société dans son ensemble.

Achats-ventes.

Le marché de l'achat-vente est susceptible d'assurer le transfert de la terre vers des producteurs plus efficientssi : (i) les producteurs plus efficaces sont en mesure de proposer un prix supérieur au prix avancé par des producteurs moins efficaces ; (ii) le marché de l'achat-vente fournit des incitations à l'investissement, la valeur des améliorations apportées pouvant être incorporée dans le prix de vente ; (iii) l'achat peut faciliter l'accès au crédit formel, de campagne ou d'investissement, s'il donne lieu à un titre de propriété et si ce dernier est jugé recevable par les organisme de crédit comme garantie.

Ces effets attendus en matière d'efficacité productive sont tributaires de conditions fortes, en particulier :

a) Le fait que le prix de vente incorpore souvent d'autres éléments que le flux actualisé des revenus futurs (accès au crédit, refuge contre l'inflation, prestige social, statut sociopolitique, etc.), conjugué aux multiples sources de rationnement du crédit formel en milieu rural, contribue à décourager les achats par des producteurs efficaces mais contraints en termes d'autofinancement.

b) L'acquisition réalisée pour des motifs non économiques (prestige, pouvoir politique) ou à des fins spéculatives ne constitue évidemment en rien une garantie d'efficacité.

c) En l'absence de dispositifs d'assurance et de crédit, les cessions réalisées par les petits exploitants peuvent relever de la vente en situation de détresse et non d'une logique d'adéquation dans les dotations foncières opérée dans une logique d'efficacité accrue.

Les ventes de détresse peuvent conduire à un transfert de la terre depuis des producteurs plus efficaces (mais vulnérables) vers des producteurs moins efficaces (mais disposant de liquidités) dans les situations où prévaut la « relation inverse entre la dimension de l'exploitation et la productivité ».

Cette relation, qui accorderait une supériorité à l'exploitation familiale, viendrait, en l'absence d'économies d'échelle* (considérées généralement comme l'exception plus que la règle en agriculture), des coûts induits par le recours au marché du travail, pour les grandes exploitations fonctionnant avec des manœuvres (coût de recherche et de supervision de ces derniers). L'existence ou non de relations inverses taille-productivité en Afrique subsaharienne fait l'objet de débats. Sans entrer dans ces considérations, certaines références mobilisées ici permettent d'avancer des éléments de discussion sur la question de l'efficacité : les acquéreurs mettent-ils en valeur les terres achetées, et si oui, avec ou non des cultures à haute valeur ajoutée ?

On notera d'abord que toute l'économie de plantation villageoise du golfe de Guinée s'est construite sur des transferts fonciers (dont des ventes, avec ou sans guillemets) au bénéfice d'exploitants allogènes. L'essor prodigieux de la cacao-culture en Côte d'Ivoire, plus récemment celle de l'hévéa-culture villageoise, a reposé (et repose) sur le dynamisme, la capacité de mobilisation du travail, parfois les capacités d'innovations locales, de ces exploitants familiaux migrants.

A l'inverse, des acquisitions ne visant pas un usage productif performant ont été documentées en Afrique subsaharienne – en général par des acteurs urbains, investissant pour des raisons de prestige ou spéculatives. La majorité des études récentes portant, en Afrique de l'Ouest, sur les acquisitions de terre par les élites nationales et plus largement les exploitants urbains soulignent l'absence ou la faiblesse des investissements productifs réalisés par ces acteurs absentéistes, sans compétences agricoles et qui sont parfois dans une logique spéculative. Une exception notable correspond au cas des « cadres » ivoiriens achetant de la terre pour la réalisation de plantations d'hévéa.

Contrats de plantation.

Ce type de contrat permet la reconversion de vieilles plantations devenues improductives ou de friches, en plantations de cacaoyer, hévéa ou palmier à huile (Côte d'Ivoire), palmier ou agrumes (Ghana). En termes d'usage productif fait de la ressource foncière, le gain est évident.

Ce type de contrat prend tout son sens pour des propriétaires fonciers en situation de contrainte structurelle de financement et en travail familial, d'imperfections* de marché du travail, et parfois d'absence de maîtrise technique, lorsqu'il s'agit d'une nouvelle culture comme l'hévéa. Pour les preneurs, il évite ou réduit les débours monétaires (tout particulièrement pour une plantation de cacaoyer), mais il réduit aussi, s'agissant de la Côte d'Ivoire, les risques de contestation, comparativement à un achat. Il constitue ainsi, on l'a vu, une innovation majeure dans la mise en complémentarité des ressources dans ce contexte de « régénération » de l'économie de plantation. Son efficacité est à apprécier, alors, en termes économiques (il permet de surmonter des problèmes de disponibilités en facteurs et des imperfections de marchés), mais aussi socio-politiques.

Faire-valoir indirect*

La capacité du FVI à faciliter le transfert de la terre vers des producteurs plus efficaces est a priori supérieure à celle de l'achat-vente : la demande en terre en FVI obéit à des considérations productives, ce qui n'est pas toujours le cas des achats, et même dans un contexte de droits d'appropriation contestables (droits de propriété non légalement et/ou socialement garantis), le transfert provisoire à travers le FVI peut être jugé sûr par les acteurs. En d'autres termes, la sécurisation des pratiques contractuelles peut être assurée plus facilement que celle des droits d'appropriation et de leur transfert ; des droits de propriété « incomplets » constituent une contrainte forte au fonctionnement du marché de l'achat-vente, mais non au marché du FVI. Par ailleurs, du point de vue du tenancier, l'accès à la terre à travers le FVI plutôt que par l'achat évite l'immobilisation d'un capital foncier (qu'il faudrait éventuellement financer par le crédit), qui peut être alloué aux investissements productifs.

De fait, le FVI permet fréquemment de réallouer la terre à des producteurs plus efficaces. Ce sera évidemment le cas lorsque les cédants sont des absentéistes, sont âgés ou ne sont pas en mesure de valoriser leurs disponibilités foncières faute de main-d'œuvre familiale (ou plus largement de ressources productives), ou encore lorsque le transfert s'opère au bénéfice de tenanciers disposant d'une meilleure maîtrise technique, en mesure de produire des cultures à forte valeur ajoutée.

Dans certains contextes africains, comme dans bien d'autres situations, le FVI sous forme de métayage permet de résoudre des problèmes d'allocation qui se posent pour d'autres facteurs de production que la terre (typiquement le crédit, le travail, la traction attelée ou mécanisée), en raison de fortes imperfections* sur les marchés correspondants. Deux sources d'inefficacité possible du FVI peuvent être mentionnées.

a) Les termes des contrats : une durée trop courte ou les restrictions imposées par les cédants peuvent décourager des investissements qui demanderaient davantage de temps pour permettre un « retour sur investissement » (aménagement de la parcelle, fumure de fond, plantation de cultures pérennes). Il est cependant discutable de considérer, comme cela est parfois fait dans la littérature, que l'impossibilité de réaliser des plantations pérennes constitue à cet égard une limitation majeure des pratiques de FVI dans les contextes africains. On a noté que cette restriction était justifiée par des considérations de sécurisation des droits de propriété du cédant (sans cette restriction, il n'y aurait pas de marché du FVI), et la valeur ajoutée par hectare peut être supérieure pour des cultures non pérennes que pour des cultures pérennes. Dans les pratiques de FVI restituées dans les textes consultés pour cette étude, la durée des contrats était usuellement ajustée à celle des cycles de culture pour les spéculations considérées (y compris parfois dans une logique de capture, par le tenancier, des arrières-effets de la fertilisation).

b) Dans de nombreux contextes, les relations contractuelles se nouent au sein d'un réseau, ce qui permet de réduire les risques de comportements opportunistes, mais ce qui peut aussi exclure des tenanciers « hors réseau » plus efficaces. Les références mobilisées ne discutent pas cette réserve, mais nombreux sont les cas où un différentiel d'expertise et/ou d'autres ressources productives non foncières en faveur du tenancier intervient, alors même que la contractualisation est organisée au sein de réseaux (interconnaissance ou réseaux d'information).

Globalement, le constat qui se dégage de la littérature (formelle en particulier) reste que le FVI permet d'assurer une meilleure allocation de la ressource foncière que l'achat-vente, au regard des autres ressources disponibles.

A retenir

Selon la théorie économique standard, les marchés fonciers devraient permettre la circulation des droits sur la terre des agriculteurs les moins productifs vers les plus productifs, et assurer une meilleure efficacité économique et équité. En effet, à niveau technique égal, il y a peu ou pas d'économies d'échelle en agriculture et de ce fait, il y a fréquemment déséconomies d'échelle : les petites exploitations sont plus productives par unité de surface que les grandes. Dans un tel contexte, les marchés fonciers devraient aussi contribuer à l'équité en faveur des petits agriculteurs.

Mais ce raisonnement ne vaut que pour des marchés « parfaits », qui n'existent pas dans le monde réel. Le contexte des agricultures ouest-africaines est très différent : les acteurs sont dans des situations qui peuvent être très inégales; il existe des « imperfections » nombreuses et fortes dans l'environnement institutionnel de l'agriculture, sur l'accès aux intrants, au crédit, aux filières, etc. Dans de tels contextes, le jeu des marchés fonciers risque fort d'aller dans le sens inverse, et favoriser les acteurs bien dotés en capital, même s'ils ne sont pas les plus efficaces en termes de production nette par hectare. C'est en particulier le cas des ventes, du fait des fortes asymétries en termes de ressources financières, des ventes de détresse.

S'ils mettent en œuvre des techniques plus intensives et maîtrisent les productions, des acteurs dotés de capital peuvent être plus efficaces que les petits agriculteurs en termes de productivité par hectare. Il y a dans ce cas des économies d'échelle, et la concentration foncière, par l'achat ou la location, peut induire des gains d'efficacité économique. Mais cela ne signifie pas que la valeur ajoutée nette par hectare (la richesse qui reste dans le pays) ou l'emploi soient meilleurs qu'en agriculture familiale et que ce mode d'exploitation, tout en étant efficace pour l'entrepreneur, soit le plus pertinent pour la société.

Dans le contexte de l'agriculture en Afrique de l'Ouest, marqué par de fortes imperfections* et par la persistance d'un fort enchâssement social des transactions foncières, les marchés des droits relevant de cessions limitées dans le temps (contrats de faire-valoir indirect *) semblent plus à même de conjuguer équité et efficacité économique que l'achat-vente. Mais il ne faut pas les idéaliser : il peut y avoir des situations de « tenure inversée », de concentration foncière via le faire valoir indirect, posant des problèmes d'équité, voire d'efficacité.

V- Caractériser la diversité des marchés fonciers ruraux : essais de typologies.

Proposer une typologie des marchés fonciers ruraux est une des attentes fortes de l'étude. Face à la diversité des configurations régionales, à la diversité des acteurs selon les régions, à la diversité des types de transactions, on ne peut parler de « marchés fonciers » en général. Les enjeux, les risques, ne sont pas les mêmes. La réflexion sur la question de la régulation des marchés ne peut en rester à un point de vue global, mais doit prendre en compte cette diversité de configurations et d'enjeux.

Construire une typologie permettant de prendre acte de cette diversité et de caractériser des grands types et leurs enjeux spécifiques est donc indispensable. C'est en même temps une gageure, au vu de la multiplicité des paramètres et des critères en jeu.

Encadré 19. Les critères de caractérisation des marchés fonciers.**Caractérisation des acteurs, des objets et des transactions**

Type de transaction : vente ; complète* ou pas (enchâssement*) ? Droit d'exploitation à court ou plus long terme, rente fixe ou proportionnelle.

Espaces concernés : contextes périurbains ; terres à fort potentiel pour la production agricole ; fronts pionniers agricoles ; régions bien desservies par les infrastructures de communication ; zones aménagées.

Productions concernées : cultures pérennes, non pérennes marchandes, vivrières.

Acteurs : Origine : autochtone / allogène : national ou étranger, récent ou ancien ; rural (autochtone ou allogène) / urbain.

Statut social : autorités coutumières ; chefs de lignage ; chef de famille ; chef d'exploitation (pouvant ne pas être un chef de famille) ; dépendant familial hommes (jeunes), femmes.

Catégorie socio-économique (non exclusives) : agriculteur familial aisé ou sous contraintes (homme ou femme, d'âge mûr ou jeune) ; entrepreneur agricole (d'origine rurale ou urbaine) ; investisseur-spéculateur ; entreprise (nationale ou étrangère) ; acteur impliqué dans des activités hors exploitation agricole, urbaines ou rurales ; « courtiers ».

Statut foncier lors de la transaction : gestionnaire d'un bien commun (certaines autorités coutumières), héritier d'un patrimoine foncier familial, propriétaire coutumier (biens propres ou biens hérités gérés de façon privative), dépendant familial ayant accès au patrimoine foncier familial ; producteur sans terre localement (PST) ; dépendant familial de PST.

Configurations de marché : « classique » (grands cédants / petits preneurs), « relativement équilibrée », « inversée » (petits cédants / grands preneurs).

Logiques de participation aux marchés fonciers (logiques les plus fréquentes) :

Cession : retrait permanent ou temporaire de l'activité agricole ; cession de détresse ; mise en adéquation des facteurs de production ; anticipation ou prévention du risque de dépossession ; revenu foncier à une fin ou à une autre.

Prise : base foncière de l'exploitation / mise en adéquation des facteurs de production (dont en termes de type de terre exploitée) / constitution d'un patrimoine familial / fin spéculative ou de prestige / sécuriser un transfert foncier antérieur.

Incidence du jeu des marchés fonciers

Tensions et litiges :

Induits par la marchandisation de l'accès à la terre (redéfinir des cessions antérieures réalisées dans un cadre « coutumier »).

Induits par une contestation des droits du cédant : remise en cause de la transaction du fait d'une contestation des droits fonciers du cédant ou de sa légitimité à céder / certains conflits sur les limites des parcelles faisant l'objet de transferts / risque de contestation du droit de propriété du bailleur.

Venant de l'incomplétude du contrat : remise en cause du type de transaction / divergences sur les termes du contrat.

Venant de l'exécution du contrat.

Pratiques ouvertement opportunistes.

Stratégies de sécurisation : design contractuel* / sécurisation par les relations sociales entre les parties / formalisation « locale » (avec pratiques administratives coutumières) / matérialisation physique des droits / formalisation légale des droits ou des transferts de droits

Efficience : appréciation positive ou non.

Equité : appréciation positive ou non.

Le croisement systématique de l'ensemble de ces champs de variables n'est évidemment pas envisageable. Il faut donc choisir un parti-pris autour duquel construire cette typologie (les choix suivants ont été validés lors de la réunion du groupe régional de travail de l'UEMOA sur le foncier rural)

Une première entrée porte sur les types de transactions foncières. C'est l'entrée qui a été choisie ci-dessus pour décrire les grands arrangements institutionnels. Elle permet de comprendre le contenu des arrangements, le type de rapport qui s'établit entre les cédants et les preneurs, les risques et problèmes spécifiques qu'ils posent. Mais cela ne dit pas quelle est leur importance, et surtout, comment différents arrangements co-existent dans une situation donnée.

Une seconde entrée porte sur les acteurs concernés. Une telle entrée a l'avantage d'identifier plus précisément les types d'acteurs pouvant participer aux marchés fonciers. En identifiant les différents types de cédants et de preneurs, on peut identifier les types d'arrangements les plus fréquents entre certains types de cédants et certains types de preneurs, et les conséquences de ces arrangements. Selon les acteurs en jeu dans les transactions, les intérêts respectifs, mais aussi les rapports de force, ne sont pas les mêmes, ce qui a des implications fortes sur la dynamique des marchés fonciers. Une typologie fondée sur les acteurs en jeu et les types de transactions nous semble conceptuellement productive. Elle a une réelle utilité en termes de politique foncière, au sens où certaines configurations posent des problèmes spécifiques : les ventes par des cadets sociaux, les cessions à des urbains négociées par « la communauté », etc. Ces dernières peuvent nécessiter des mesures spécifiques (tableaux 7 à 9).

Mais les acteurs rencontrés, du côté des cédants, et en partie du côté des preneurs, dépendent des configurations agraires. La pression sur la terre, les types d'écosystèmes et les systèmes de production qu'on y trouve, ont évidemment des conséquences fortes sur les contraintes d'accès à la terre rencontrées par certains acteurs, et les types de transactions rencontrées. On peut aussi tenter de construire une typologie en fonction des combinaisons de transactions rencontrées dans les configurations agraires (Tableaux 10 à 14).

Ces deux dernières typologies, par les acteurs et par les configurations agraires, sont complémentaires, au sens où elles partent d'un questionnement différent et où elles mettent en avant chacune un type de relations.

1- Acteurs des marchés fonciers, types de transactions et incidence des marchés.

On peut élaborer une typologie autour de la nature des cédants et des preneurs. Au croisement, on peut lire les types de transactions identifiées. On peut distinguer deux volets dans ces champs : des variables permettant de caractériser les acteurs et les transactions (tableau 7), et des variables identifiant les effets induits par le jeu du marché (tableaux 8 et 9).

Ces tableaux synthétiques retiennent des configurations spécifiques et pourraient/devraient évidemment être enrichis. Les catégories ne sont pas toujours tout à fait distinctes, les pointillés montrent les principaux flous ou continuum entre catégories.

Tableau 7. Caractérisation des acteurs et des transactions : quelques configurations-types.

Statut foncier des cédants					Dépendant familial dans famille possédant de la terre
	Acteurs urbains possédant des terres rurales	Allogène ayant acquis la terre coutumièrement ou via le marché	« Propriétaire coutumier » : biens propres, par achat ou héritage partagé	Gestionnaire d'un patrimoine foncier familial	
Origine & catégories socio-éco des pre-neurs	Urbains en franges péri-urbaine (achat)	Achat complet pour reconversion de l'usage du sol, zones péri-urbaines			
	Urbains investissant leur épargne, sans projet agricole clair (achat)	Achat (rare) -	Achat (rare)	Achat ; intervention de courtiers Forte pression au désenclassement social du transfert foncier Parfois négociation de droits auprès des autorités lignagères et transformation en titre de propriété Régions bien desservies par les infrastructures de communication	- (non impliqués sauf pratiques opportunistes)
	Entreprises et élites urbaines profil « investisseur/entrepreneur agricole » (achat, contrat de plantation, location)	Achat (rare) -	-Achat (rare)	Achat ; contrat de plantation (plus rare) ; intervention de courtiers Forte pression à la complétude et au désenclassement du transfert foncier Configuration inversée Cultures pérennes ou marchandes annuelles Terres à potentiel pour la production agricole ; fronts pionniers ; régions bien desservies par les infrastructures de communication	
	Exploitants familiaux allogènes (achat, contrat de plantation, FVI)	-	Achat complet Contrat de plantation, location (plus rare) Terres à potentiel pour la production agricole ; fronts pionniers	Maintien d'un certain enclassement social des achats ; achat pour sécuriser accès antérieur (néo)coutumier à la terre Contrat de plantation, location (plus rare) Terres à potentiel pour la production agricole ; fronts pionniers	Cession/prises en FVI (rares)
	Exploitant familiaux autochtones (FVI)	-	-	Fort enclassement social des transactions entre autochtones Métayage, location, emprunt contre travail pour cultures vivrières ou marchandes annuelles	-
	Dépendants familiaux autochtones ou allogènes (FVI)	-	FVI : métayage, location, emprunt contre travail pour cultures vivrières ou marchandes annuelles		Cession/prises en FVI (rares)

Tableau 8. Incidences du jeu des marchés fonciers en termes de sécurisation des transactions

Statut foncier des cédants		« Propriétaire coutumier » : biens propres, par achat ou héritage partagé	Gestionnaire d'un patrimoine foncier familial	Dépendant familial dans famille possédant de la terre
Origine Et catégoriques socio-économiques des pré-neurs	Acteurs urbains possédant des terres rurales	Allogène ayant acquis la terre coutumièrement ou via le marché	Avant la construction du lot : risque de contestation par ayants droit du cédant	
	Urbains en franges péri-urbaine (achat)	Risques de contestation de la transaction moindres que dans les autres configurations	Insécurité forte (risque de contestation par ayants droit du cédant)	Insécurité majeure : cession frauduleuse (vente, location)
	Urbains investissant leur épargne, sans projet agricole clair (achat)	Risque de remise en cause par les autochtones ayant accordé initialement l'accès à la terre (intensité du risque variable selon degré de désenclavement des transactions)	Risque modéré de contestation par proches parents du cédant	
	Elites urbaines	Sécurisation par formalisation locale mais objectif de formalisation légale	Sécurisation par formalisation locale mais objectif de formalisation légale	
-	Exploitant familiaux allogènes (achat, contrat de plantation, FVI)	Risque de remise en cause par les autochtones ayant accordé initialement l'accès à la terre (intensité du risque variable selon le degré de désenclavement des transactions)	Insécurité forte (risque de contestation par ayants droit du cédant)	Pas d'insécurité majeure / FVI « non frauduleux »
	Exploitant familiaux autochtones (FVI)	Sécurisation par relations sociales et formalisation locale	Sécurisation par relations sociales et formalisation locale	-
	Dépendants familiaux autochtones ou allogènes (FVI)	Pas d'insécurité notable. Sécurisation par les relations sociales	Pas d'insécurité notable	Insécurité majeure : cession frauduleuse en location
-	-	-	Sécurisation par relations sociales et formalisation locale	Pas d'insécurité majeure / FVI « non frauduleux »

Tableau 9. Incidences du jeu des marchés fonciers en termes d'efficacité et d'équité

		Statut foncier des cédants				
		Acteurs urbains possédant des terres rurales	Allogène ayant acquis la terre coutumièrement ou via le marché	« Propriétaire coutumier » : biens propres, par achat ou héritage partagé	Gestionnaire d'un patrimoine foncier familial	Dépendant familial dans famille possédant de la terre
Origine et catégories socio-éco des pre-neurs	Urbains en franges péri-urbaine	-	Incidence négative possible en termes d'équité : entre contractants et vis-à-vis de tiers, si ex usagers perdent accès (intra- et extra-familial)			-
	Urbains investissant leur épargne, sans projet agricole clair	-	Incidence négative possible en termes d'équité : entre contractants et vis-à-vis de tiers, si ex usagers perdent accès. Incidence négative avérée : pression foncière accentuée			-
	Elites urbaines profil « investisseur/entrepreneur agricole »	-	Incidence en termes d'efficacité productive variable selon l'usage fait de l'acquisition			-
Origine et catégories socio-éco des pre-neurs	Exploitants familiaux allogènes (achat, contrat de plantation, FVI)	-	Incidences négatives possibles en termes d'équité : entre contractants (achat-vente et fort déséquilibre dans FVI si tenure inversée) et vis-à-vis de tiers, si ex usagers perdent accès. Incidence négative avérée : pression foncière accentuée			-
			Incidence positive en termes d'efficacité productive, pour l'investisseur (mais également à évaluer du point de vue de la société)			-
			Pas d'incidence négative majeure en termes d'équité entre contractants ; incidence possible vis-à-vis de tiers, ex usagers			-
Exploitant familiaux autochtones		-	Equité : incidence positive si achat-vente ou FVI permet l'accès à la terre d'acteurs défavorisés en termes de dotation foncière			-
			Incidence positive en termes d'efficacité productive pour l'investisseur (mais également à évaluer du point de vue de la société)			-
			Pas d'incidence négative majeure en termes d'équité entre contractants ; incidence possible vis-à-vis de tiers, ex usagers			-
Dépendants familiaux autochtones ou allogènes (FVI)		-	Equité : incidence positive si achat-vente ou FVI permet l'accès à la terre d'acteurs défavorisés en termes de dotation foncière			-
			Incidence positive en termes d'efficacité productive			-
		-	Pas d'incidence négative en termes d'équité. Incidence productive variable selon les types d'acteurs et de cultures			-

2- Configurations agraires et configurations de marché foncier.

Une entrée complémentaire pour la prise en compte de la diversité consiste à partir des configurations agraires à tenter de caractériser les types de transactions que l'on rencontre. A l'échelle d'un pays, on peut tenter des typologies régionales, identifiant les grands traits des configurations sociales et agraires, et les principaux types de transactions rencontrées (cf. tableaux 10 à 13).

Tableau 10. Principales configurations foncières au Bénin et place des marchés fonciers³⁸

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
1 Les terres de barre du sud Bénin	<p>Sols sableux pauvres. Systèmes de production vivriers et palmier à huile. Jachères courtes ou inexistantes. Lagunes et réseau hydrographique dense.</p> <p>Peuplement fon ou adja, avec migrations plus ou moins anciennes.</p> <p>Fortes densités de population (plus de 200 h / km²). Parcelles de taille réduite (0,5 à 1 ha). Forte pression sur la terre.</p> <p>Parcelles en indivision familiale ou en propriété individuelle.</p>	<p>Marché foncier de l'achat vente très développé et actif en milieu paysan. Locations.</p> <p>Influence urbaine forte à très forte, surtout en périphérie des villes et sur la bande Sud, avec de nombreuses parcelles achetées par des urbains et non mises en culture (anticipation de l'expansion urbaine), accroissant la pression sur la terre.</p> <p>Au moment de l'héritage, les agriculteurs revendent leur part pour acheter ailleurs car l'héritage familial est jugé peu sécurisé (convoité par de potentiels ayants droit familiaux)</p> <p>Développement d'une culture intensive sans rotation des cultures laissant derrière elle des parcelles totalement dégradées (ananas) et installation sur des jachères prises en location</p>
V.1. Les grandes palmeraies	<p>Grandes plantations (centaines ou milliers d'hectares) appartenant aux lignages nobles d'Abomey. Ménages de descendants d'anciens captifs, installés sur les domaines des grandes familles, détenteurs de droits d'exploitation permanents et transmissibles pour des cultures pluviales, en échange de l'entretien de la plantation.</p> <p>« Exploitations agricoles » de quelques hectares.</p>	<p>Peu ou pas de ventes. Parfois ventes de portions de palmeraies par les collectivités royales.</p>
V.2. Les anciennes coopératives socialistes	<p>Terrains expropriés par l'Etat pendant la période socialiste et affectés aux coopératives de production (dizaines ou centaines d'hectares). Occupés aujourd'hui par des familles des coopérateurs et leurs descendants. Statut foncier ambigu, contesté par les villages voisins.</p>	<p>Non connu.</p>

38• Extrait de l'étude pays Bénin. Sources variées, avec des apports d'Anne Floquet et Honorat Edja.

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
V.3 Les fronts pionniers du nord du Plateau adja	En limite nord-ouest du plateau adja, zones encore faiblement peuplées, où la culture de l'igname, qui demande des sols riches en matière organique, a entraîné des défriches importantes (commune de Djidja).	Concentration des acquisitions à grande échelle par achats (plusieurs dizaines à plusieurs centaines d'hectares) de terres lignagères non exploitées ou peu exploitées. 40% des terres d'une commune vendues en une décennie.
2 La basse vallée de l'Ouémé	Proximité des villes de Cotonou et Porto Novo. Plaine de l'Ouémé densément occupée, agriculture très productive du fait de la fertilité des sols, alimentés par les limons de la crue. Droits fonciers individualisés au sein de zones contrôlées par les lignages autochtones. Des zones peu peuplées en rive ouest, du fait de contraintes d'enclavement. Forte (péri)urbanisation le long de la route qui longe la vallée à l'est Héritage systématiquement partagé sur le « plateau », plantations de palmiers sélectionnés, maraîchage, pisciculture	Dans la plaine : prêts, fréquentes mises en garantie, aboutissant parfois à des ventes de micro-parcelles en particulier pour l'installation de nouveaux « hwe-dos » (diguettes surélevées intensivement cultivées et trous à poisson) – donc apparemment entre autochtones du fait de la spécificité des pratiques de mise en valeur Sur le plateau, ventes anciennes. Ampleur des achats de terre par les urbains, avec plantation de palmeraies sélectionnées, à but d'exploitation, mais aussi d'occupation des terres et de spéculation. Marché foncier qui se déplace vers l'intérieur des terres au fur et à mesure de l'occupation des terres. Revente de plantations

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
3 Le centre	<p>Densités moyennes (30 à 50 h/km²), mais en forte croissance du fait d'une émigration forte.</p> <p>Peuplement varié, avec un fonds Mahi à l'ouest et Nago à l'est, et des migrations nombreuses, d'origine variée (Atacora, Peuls, Sud Bénin, etc.)</p> <p>Zone de production par excellence de l'anacarde au Bénin, économie de la plantation en plein essor, immobilisation de la terre par les cultures pérennes, velléité des planteurs d'approprier de vastes superficies, contrôle de la terre assurée par les lignages (éyilè).</p> <p>Agriculture très diversifiée avec 8-10 cultures et bonne capacité à passer de l'une à l'autre en fonction des fluctuations du marché, actuellement riz et soja en expansion dans la zone sud du centre.</p> <p>Zone d'actuel front pionnier, vers les communes de Banté surtout, et encore Savè, Glazoué et Ouessè.</p> <p>Unités foncières lignagères (notamment dans la zone- est = Nago ; cf. éyilè), Implication de plus en plus évidente des associations de développement dans le jeu foncier local, résultant d'un climat de tensions foncières récurrentes entre colons agricoles et ceux qui les accueillent et les installent.</p>	<p>Situations contrastées selon les zones</p> <p>Glazoué : Occupation des terres par essaimage depuis un village central et culture en campements qui se transforment en hameaux à partir desquels essaimage, jusqu'à saturation. Accès aux terres des premiers occupants par « parrainage » après avoir travaillé pour eux comme ouvrier (vérifier si encore le cas). Terres proches du village totalement occupées par les anacardes ; les vieux autochtones les éclaircissent pour planter des cultures saisonnières.</p> <p>Ouessé/Banté/Bassila : installation d'agroéleveurs et conflits de voisinage + agroéleveurs deviennent lieu d'accueil des transhumants et gros conflits liés à la « divagation » des bœufs</p>
V.1. Noyaux de peuplement	<p>Le sud de la région, les pourtours des villes (Dassa, Glazoué, Ouessè) et les hameaux fondés par les migrants de première génération – venus de l'Atacora – sont davantage peuplés. Les hameaux fonctionnent en partie comme des réservoirs de main-d'œuvre. Ils font l'objet d'arrangements fonciers spécifiques aux fins d'assurer la reproduction des travailleurs saisonniers et permanents et de garantir l'accès des autochtones à ces travailleurs.</p> <p>On y rencontre des territoires plus stabilisés, un peuplement plus homogène surtout dans la zone sud de la commune de Dassa-Zoum que les colons convoitent peu. Sols caillouteux peu attractifs pour les migrants et même répulsifs pour les autochtones qui se contentent d'y cultiver du soja</p>	<p>Accès à la terre des migrants par installation, avec conditions plus restrictives avec le temps (interdiction de planter, inexistante autrefois ou en tous cas peu respectée).</p> <p>Prêts entre familles autochtones.</p> <p>Existence ou non d'un marché de l'achat vente selon les villages, parfois d'apparition récente (commune de Dassa).</p> <p>Achats urbains le long des routes et dans la haute vallée de l'Ouémé</p> <p>Apparition d'un marché des parcelles urbaines et de la construction locale dans laquelle les paysans riches investissent</p>

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
V.2. Fronts pionniers	Dans le Nord du Zou (Ouessè, Savè) et l'Ouest (Bantè), davantage de forêts et front pionnier plus actif. Les fronts pionniers s'orientent vers le sud-est, en direction de la commune de Kétou et vers la frontière du Nigeria et le Nord vers Bassila, Djougou et Tchaourou.	Front pionnier actif, volonté des lignages royaux de contrôler les migrants, mise en place de « cadastre » des occupations. Achats de superficies importantes par des urbains (anacarde, ou anticipation) Installation par accord avec les possesseurs coutumiers de grands groupes d'éleveurs qui deviennent agroéleveurs (exemple Doguè dans Bassila) en bordure des forêts classées où ils négocient des droits de pâturage, mais ils sont gênés par la forte discontinuité des zones de pâturage, malgré des tentatives d'installer les colons agricoles d'un côté et les éleveurs d'un autre côté du terroir.
4 Région montagnaise de l'Atacora (Partie septentrionale du Nord Ouest Bénin)	Région de plateaux et de collines soudano-sahéliens. Assez fortes densités de population. Zone d'émigration. Terre patrimoine lignager, mais forte autonomie foncière des ménages chef d'exploitation. Emprise importante des chefs de cultes dans le processus d'installation et dans la régulation foncière. Maillage systématique du territoire, avec des migrations internes à la zone : les jeunes mariés doivent obligatoirement sortir du tata familial pour négocier une parcelle de terre ailleurs (dans le terroir villageois ou hors du terroir). D'où des déplacements permanents intra- et inter-terroirs sur fond de négociation foncière complexe. Les migrants de retour (du Zou-Nord / du Borgou) revendiquent des terres pour une réinsertion. Pastoralisme.	Pas de ventes. Accès à la terre essentiellement au sein des patrimoines lignagers. Prêts pour un cycle de culture Installation possible de migrants Grande zone de circulation/accueil temporaire des transhumants burkinabé petits bas-fonds cultivés en riz par les femmes

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
5 La Donga (Partie méridionale du Nord-Ouest Bénin)	<p>Système de culture fondé sur l'igname. Terres fragiles vite appauvries par la culture du tubercule</p> <p>Situations foncières locales contrastées : (a) Commune de Ouaké aux terres totalement appauvries par les pratiques agricoles locales et qui sont aujourd'hui peu attractives pour les paysans qui se rabattent sur les bas-fonds (riz); Enjeux fonciers sur ces bas-fonds devenus plus importants avec la promotion du riz Nerica.</p> <p>(b) Commune de Bassila avec des réserves de terres et de forêts importantes qui attirent les colons agricoles.</p> <p>Pastoralisme</p>	<p>Peu/pas de ventes entre paysans.</p> <p>Prêt.</p> <p>b) traité dans V2</p>
V.1. Grands territoires familiaux (Ouaké)	<p>Saturation foncière ancienne</p> <p>Grands domaines administrés par les aînés. Affectation des terres sous contrôle des aînés, essentiellement droits temporaires.</p> <p>Emigration des cadets vers le Zou ou vers la Donga Sud (Bassila)</p> <p>Emigration masculine, mais aussi émigration (indépendante) des femmes</p> <p>Tendance actuelle à s'orienter vers la culture du riz et vers la plantation (agrumes) pour occuper les vastes terres devenues infertiles pour le vivrier ; toutefois ces initiatives pour introduire la plantation restent encore cantonnées entre les habitations</p>	<p>Pas de ventes. Prêts sans limitation de durée aux migrants. Prêts entre ménages en cas de manque de terre.</p> <p>Ouaké : terres lignagères sans répartition individuelle, parfois répartition à des fratries ; migrations usuelles des jeunes et faible investissement dans la terre et la plantation (par manque de main d'œuvre et de sécurité d'un retour sur investissement ?)</p>
V.2. Zones forestières et agricoles (Bassila) à combiner avec le V2 des Collines	<p>Importantes réserves de forêts naturelles (Wari-Marou, Penessoulou, Monts Kouffè)</p> <p>Colonisation agricole très active – Sur certains fronts, le rapport démographique est défavorable aux autochtones qui ont parfois du mal à contenir les migrants (venus de l'Atacora et de Ouaké) et à leur imposer des règles et des modes de régulation du foncier.</p> <p>Divers projets d'aménagement participatifs de forêts (mettant ensemble autochtones, migrants, éleveurs, etc.)</p> <p>Lisières de forêts convertibles en terres agricoles (la petite industrie du bois y est très active)</p>	<p>Installation et droits de culture sans limitation de durée pour les migrants</p> <p>Restriction croissante sur les droits accordés</p> <p>Grands domaines achetés par des urbains le long des axes routiers</p>

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
6 Zone Nord Est (Alibori et Atacora Est)	<p>Zone cotonnière (oui pour Alibori, moins pour Borgou), plantation d'anacarde</p> <p>Densités de population relativement faibles ; les moins élevées du pays = moins de 30 h/km²</p> <p>Economie cotonnière qui a bouleversé les formes originelles de gestion du foncier : champs de cadets, des femmes, des migrants (travailleurs agricoles).</p> <p>Zones d'élevage : importants problèmes fonciers liés à la délimitation des espaces de pâturage, des couloirs de passage d'animaux, des points d'eau, etc.</p> <p>Transition vers une agriculture du vivrier (notamment maïs) depuis plus d'un an.</p>	<p>Développement modéré des ventes en milieu paysan</p> <p>Existence de locations</p> <p>Grands domaines achetés par des urbains le long des axes routiers</p> <p>développement de grosses exploitations maïs-coton (30-50 ha) avec mécanisation et renvoi de migrants + occupation de forêts classées (Kérou) parc du W comme parc à bœufs illégal et divers trafics</p> <p>nombreux conflits d'empiètement dans le W dont le zonage en bordure n'a pas été respecté ; départ de nombreux éleveurs vers le sud</p>
7 La vallée du Niger	Systèmes d'agriculture arrosée, de décrue	?

Tableau 11. Principales configurations foncières au Burkina Faso et place des marchés fonciers.

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
La région du centre est	<p>Ex-aménagement AVV, grands périmètres aménagés (rizicoles), terres libérées de l'onchocercose, système de culture vivrier dominant. Jachère très courte ou inexistante.</p> <p>Peuplement moaga (dominant au centre), Bissa (plus au sud) Peulh avec une forte densité humaine (plus de 200hbs/km²)</p> <p>Fort morcellement des terres en propriété collective (familiale) et individuelle (dans certains ex-aménagements AVV)</p>	Développement de l'achat vente, mais surtout de la location, notamment dans les périmètres aménagés
Région du plateau central	<p>Aménagement AVV, importants plans d'eau (barrages). Système de culture vivrier et développement de la culture maraichère, forte concentration de population, disparition quasi complète de la jachère</p> <p>Peuplement majoritairement moaga</p> <p>Fort morcellement des terres en propriété collective (familiale) et individuelle (dans certains ex-aménagements AVV) avec détention de documents officiels de possession foncière (APFR)</p>	Achat vente encore pas très développé, mais existant (surtout dans les anciennes zones AVV). Développement de la location

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
La région centre sud	Ex aménagements AVV, forte implantation d'agro-business (dans la zone périphérique de Ouagadougou). Système de production vivrier. Développement de l'arboriculture et des élevages en ferme. Forte concentration de population, peuplement majoritairement moaga Morcellement des terres, parcelles de petites tailles	Achats et ventes très développés dans les zones périphériques des villes, dans les zones d'implantation d'agro-business. Les parcelles achetées ne sont pas toujours mises en valeur ou pas suffisamment. Visées spéculatives. Développement de la location
La région du centre	Course aux terres des sociétés immobilières, industrielles et de transports, forte urbanisation de l'espace rural. Système de culture vivrier. Développement de la culture maraichère autour des plans d'eau (barrages) Forte concentration de population autour de Ouagadougou et des centres urbains secondaires Eclatement des patrimoines fonciers familiaux	Marché foncier de l'achat vente très développé et actif en milieu paysan. Développement de la location (surtout autour des plans d'eau). Influence urbaine forte (autour des centres urbains secondaires) et très forte (surtout en périphérie de Ouaga) avec de nombreuses parcelles achetées par des urbains, accroissant la pression sur la terre.
La région du centre ouest	Relative disponibilité foncière jusqu'à une date très récente (2010) dans la partie sud (pays Nuni) : importantes réserves foncières familiales, présence d'importants espaces pastoraux et forestiers. Implantation d'agro-business men depuis 2000. Système de culture vivrier. Développement de l'arboriculture et des élevages. Importance de la culture du coton Peuplement Moaga et Nuni (dans la partie sud), zone d'implantation de migrants agricoles Forte densité de population (dans la partie ouest, Koudougou et ses environs)	Marché foncier de l'achat/vente très particulièrement développé et actif dans la partie sud (pays nuni). Les terres acquises ne sont pas toujours mises en valeur ou pas suffisamment, mais sont totalement défrichées les premières années et des infrastructures d'habitation érigées, du matériel agricoles (vieilles machines) convoyé dans les champs (marquage foncier). Généralisation de ce mode d'accès à la terre. Développement aussi de la location du fait des agro-business. Fin des patrimoines fonciers familiaux, apparition de paysans sans terre et développement des conflits et des remises en cause des anciennes acquisitions foncières

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
La région des hauts basins	Bonne pluviométries. Terres longtemps réputées propices à l'agriculture. Vieille zone cotonnière, forte implantation de migrants agricoles. Zone de forte production céréalière (maïs surtout). Développement de l'arboriculture et des agrobusiness. Présence d'importants périmètres aménagés (vallée du Kou/plaine de Bama) Peuplement très cosmopolite : bobo, bwaba, marka, senoufo. Forte implantation de migrants mossé. Forte concentration de population autour de la ville de Bobo-Dioulasso	Achats/vente particulière développés et actifs surtout en périphérie de la ville de Bobo-Dioulasso Location aussi particulièrement développée (dans la vieille zone cotonnière)
La région des cascades	Forte implantation de migrants de retour de zone de plantation de la Côte d'Ivoire, arrivée de migrants agricoles venus du plateau central	Développement des achats/ventes, mais aussi de la location en milieu paysan. Les migrants de retour de la Côte d'Ivoires ou en provenance des régions du plateau sont les principaux acheteurs
La région du Sud-Ouest	Bonne pluviométrie, bonne disponibilité foncière, implantation de migrants de retour de la Côte d'Ivoire Peuplement à dominance Lobi/Birifior, Dagara etc. avec implantation de migrants mossé	Développement des achats/ventes en milieu paysan. Les migrants de retour de la Côte d'Ivoires ou en provenance des régions du plateau sont les principaux acheteurs
Région de la Boucle du Mouhoun	Présence de grands périmètres aménagés (Sourou), forte implantation de migrants agricoles, développement de la culture du coton	Développement des achats/vente sur les terres non aménagées Développement de la location sur les périmètres aménagés

(source : S.Koudougou)

Tableau 12. Principales configurations foncières en Côte d'Ivoire et place des marchés fonciers.

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
Basse-Côte	<p>Région de forte diversification culturelle (hévéa, palmier, ananas, manioc).</p> <p>Pression foncière plus marquée que dans les autres régions.</p> <p>Individualisation des droits au niveau des segments de lignage restreints, voire de ménages.</p> <p>Forts tensions et litiges intra-familiaux autour de la transmission des patrimoines fonciers au sein des matrilineages et la délégation des droits sur le marché du FVI</p> <p>Forte immigration globalement peu conflictuelle en termes de rapports fonciers autochtones-migrants (hors épisode des tensions jeunes abouré / planteurs burkinabé d'ananas, années 90).</p> <p>Peu de remises en cause radicale de cessions passées.</p>	<p>Ventes souvent vues comme « complètes », y compris par les cédants.</p> <p>Dynamique contrats de plantation (P&P).</p> <p>Marché du FVI très actif : location, abougnon-manioc.</p> <p>Forte présence d'acquéreurs urbains (achats et P&P).</p>
Sud-Est	<p>Structure productive marquée par les plantations cacaoyères et d'hévéa.</p> <p>Structure sociale marquée par un rôle restant important pour les chefferies (pays agni), immigration ancienne et importante mais peu conflictuelle.</p> <p>Peu conflictuelle entre autochtones/migrants mais fortes dissensions au sein des matrilineages autour de la transmission des terres</p> <p>Individualisation des droits au niveau des segments de lignage restreints, voire de ménages.</p>	<p>Ventes souvent vues comme « complètes », y compris par les cédants.</p> <p>Dynamique contrats de plantation (P&P).</p>
Centre-Ouest	<p>Plantations cacaoyères dominantes, hévéa</p> <p>Individualisation des droits au niveau des segments de lignage restreints, voire de ménages.</p>	<p>Ventes, contrats de planté partagé.</p> <p>Locations (sur bas-fonds)</p> <p>Remise en cause relativement fréquente des transactions passées, interprétées par des achats par les migrants et comme des ventes de simples droits d'exploitation par les « étrangers ».</p> <p>Ces remises en cause portent sur les anciennes ventes de terres/forêts mais aussi sur les ventes de jachères plus récentes (années 2010)</p>

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
Sud-Ouest	Plantations cacaoyères dominantes, hévéa Individualisation des droits au niveau des segments de lignage restreints, voire de ménages. Très forte immigration, fortes tensions entre autochtones et migrants ivoiriens ou étrangers	Contexte d'insécurité liée au conflit militaro-politique des années 2002-2011. Remise en cause des transactions passées, interprétées par des achats par les migrants et comme des ventes de simples droits d'exploitation par les « étrangers ». Déplacement de populations, ventes frauduleuses par des tiers et parfois forcées. Conflictualité forte avec parfois violence.
Zone de contact forêt-savane	Forte présence d'acquéreurs urbains, pour la réalisation de plantations d'hévéa, sur des terres utilisées jusqu'alors pour la production vivrière par les autochtones.	Forte présence d'acquéreurs urbains (achats et P&P)
Savane	Maintien de contrôles collectifs sur le foncier (segments de lignage élargis). Culture cotonnière de longue date, essor marqué et récent de l'anacardier. Absence d'immigration, ou immigration dans les régions productrices de coton. Accès des migrants à la terre encore régulé par des relations de type « tutorat ».	Marchés fonciers non ou très peu développés, mais émergence de redevances foncières forfaitaires faisant anticiper une marchandisation de la terre.
Toutes régions, sites accessibles en termes d'infrastructure de communication	Présence d'acteurs disposant de réserves foncières familiales sans ressources humaines et financières pour les mettre en valeur.	Forte présence d'acquéreurs urbains induisant une dynamique forte des marchés fonciers (achats et P&P)

(source : J.-Ph. Colin, G. Kouamé)

Tableau 13. Principales configurations foncières au Sénégal et place des marchés fonciers.

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
La Vallée du Fleuve Sénégal	<p>Diversité d'acteurs et d'organisation socio-foncière ; subdivisé en 4 sous-zones : Wolof (Delta), Haalpular (Moyenne vallée), Soninke (Haute vallée)</p> <p>Maitrise de l'eau : Fleuve du Sénégal,</p> <p>Foncier irriguable : 240 000 hectares pouvant couvrir 70% des besoins rizicoles du pays</p> <p>Zone à forts enjeux fonciers s'étendant le long du Fleuve Sénégal, couvrant 30 000 km² (17% du territoire national), concentrant 8% des terres arables pour une population estimée à 1.4 million ;</p> <p>Longue tradition d'irrigation avec l'accompagnement de la Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta (SAED) ;</p> <p>Multiplicité de projets et programmes a emprise foncière : Projet d'Appui aux Collectivités Rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal (PACR/VFS), Millénum Challenge Account (MCA) et le Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS)</p> <p>Présence d'investisseurs agricoles nationaux comme étrangers</p>	<p>Dans le Delta :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le développement du marché des FVI (prêt, location etc.) est dynamique ; - Les formalisations foncières menées dans le cadre de projets à emprises foncières ont été des fenêtres d'opportunités pour favoriser la circulation foncière ; - La présence massive d'investisseurs étrangers favorise un marché foncier quasi décomplexé avec la participation de tous les acteurs y compris les communes (désaffectation/réaffectation). - la terre circule entre les affectataires d'un même périmètre irrigué. Quand un des affectataires n'arrive pas à honorer sa dette, sa parcelle est confiée temporairement à quelqu'un de la communauté qui paie la dette, et exploite la parcelle jusqu'à remboursement de la dette par l'affectataire. <p>Dans la moyenne et haute vallée :</p> <p>La vente est timide mais existe car les acteurs ont pris conscience de l'importance de la terre ;</p> <p>La structuration traditionnelle est maintenue, présence de castes et de cadets sociaux (femmes et jeunes) ayant encore un accès limité au foncier avec quelques ouvertures favorisée par les émigrés (immigrants wolof et émigrés halpulaaren)</p>

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
La zone des Niayes	<p>Bande de terres de Dakar à Saint-Louis sur une longueur de 180 km avec une largeur variant de 5 à 30 km ;</p> <p>Zone maraîchère qui fournit 80% de la production horticole nationale ;</p> <p>Proximité avec Dakar, capitale du Sénégal avec forte menace sur le disponible foncier</p> <p>Zone soumise aux pressions du front urbain avec une dynamique de changement de vocations de l'espace : Empiètement de l'habitat et des infrastructures de développement (autoroutes, aéroport, usines...) sur les espaces agricoles et ruraux</p> <p>Abandon de certaines terres a cause de la cherté de l'eau</p>	<p>Le développement du marché de l'achat-vente sur les terres à usage d'habitation</p> <p>Spéculation foncière</p> <p>Le développement du marché locatif</p> <p>Une circulation foncière à l'occasion de l'implantation de projets miniers qui procèdent à la compensation des droits impactés</p> <p>Les ventes sur les parcelles objet d'une affectation par délibération du conseil communal prennent la forme d'une désaffectation/réaffectation (cf. encadré 22).</p>
Le Bassin arachidier	<p>Zone couvrant une partie de l'Ouest et du Centre du pays, constituant la principale région agricole du Sénégal, représentant sur le plan national, 70,6% des surfaces cultivées, 71,2% de la production d'arachide, 80,4% de la production de mil et 66% de la production de céréales sèches</p> <p>Saturation et dégradation foncières</p> <p>Forte implantation de grandes sociétés et de projets (FILFILI, paysans du dimanche, Université du futur 300 ha,, marché d'intérêt national, SODIDA 2 (50 ha), TROPICASEM 60 ha ...)</p> <p>Sols salés dans les cuvettes maraîchères, Sols érodés, Sols Pollués dans les zones riveraines des Industries chimiques du Sénégal (ICS)</p>	<p>Un marché des FVI réel (location, prêt etc.) surtout sur les terres de bas-fonds</p> <p>Location à courte durée dans les zones saturées (à Fissel, aucune famille n'a plus de 4 ha)</p> <p>Le métayage très répandu</p> <p>La vente est rare. Elle est absente en pays sereer, du fait des liens migratoires (encadré 8).</p>
La zone sylvo-pastorale	<p>Zone située entre la vallée et le bassin arachidier concentrant 4% des terres arables du pays et 20% des sols y sont bons ou moyens</p> <p>Zone à vocation pastorale hébergeant le Ranch de Dolly qui est l'espace de repli naturel du bétail pendant la saison de soudure</p> <p>Un nouveau front agricole en gestation : front pionnier agricole avance largement sur les espaces a vocation pastorale</p>	<p>Présence du FVI dans les alentours de la commune de Gassane, de Thiél etc.</p> <p>La vente est rare.</p>

Région	Configurations sociales, agraires et démographiques	Types de marchés fonciers
Le Sénégal Oriental	Sud-Est du pays couvrant 59 600 km ² , soit plus de 30,3 % de la superficie nationale Zone minière	Un marché des titres miniers dynamique L'existence de la location et du prêt à court terme La vente est rare. Existence d'importantes concessions minières
La Casamance	partie Sud et Sud-ouest du pays et couvrant une superficie de 28 350 km ² ; zone humide et à forts enjeux fonciers	Prêts, Location Ventes rares

(source : I. KA, C.O. BA)

On peut tenter de monter en généralité et de construire, à partir de là, une typologie des configurations agraires (type d'écosystème et grands modes d'exploitation du milieu, démographie, etc.) et des configurations de marché foncier (les principales transactions rencontrées et leur poids relatif) qui leur correspondent.

Cet exercice est cependant beaucoup plus risqué au sens où une configuration agraire (par exemple, agriculture et pastoralisme de savane à faible densité de population) recouvre des situations concrètes très variées, en fonction des contextes nationaux, de l'existence ou non de cultures de rente, des politiques nationales, etc. La notion même de « faible densité de population » est problématique, car si l'on voit bien que ceci implique l'existence de réserves foncières et d'espaces non cultivés, l'importance du pastoralisme, etc., une telle zone peut se rencontrer avec des pluviométries de 300 ou de 800 mm/an, des densités de population de 5 ou 30-40 h/km²... Les enjeux agro-économiques, les dynamiques foncières, et donc les transactions foncières, ne sont pas les mêmes dans tous ces cas de figure. De plus, il n'y a pas de seuil clair permettant de passer d'un type à l'autre, de « zone de savane à faible densité » à « zone de savanes à forte densité » : on est en pratique sur un continuum. Il serait possible de raffiner le nombre de configurations agraires, au risque de multiplier les types et de ne pas pouvoir y indexer de configurations de marché.

Toute typologie fondée sur des configurations agraires ne peut reposer que sur des archétypes, des cas simplifiés, avec toutes les limites que cela comporte. Le tableau ci-dessous doit donc être considéré comme indicatif, comme un outil permettant d'interroger la diversité des configurations concrètes, dans une région ou un pays donné. Il prend en compte quatre grandes configurations agraires, et trois situations spécifiques plus localisées, qui peuvent se rencontrer dans l'une ou l'autre des grandes configurations.

Tableau 14. Configurations agraires, types de marchés fonciers et risques.

Configurations agraires	Dynamique dans les modes d'accès à la terre et types de marchés fonciers	Risques spécifiques	Exemples
Agriculture paysanne, agro-pastorale et pastorale à faibles densités de population	En l'absence d'acteurs urbains : accès à la terre par défriche, héritage de droits de culture, installation de migrants. Absence de marché foncier.	-	Savanes ivoiriennes (sauf exceptions) Nord du Bénin Sénégal Oriental ?
	Intervention d'investisseurs urbains (ou parfois de migrants de retour) : émergence du marché de l'achat-vente, sur de grandes superficies, orienté ou non sur la production. Configuration de marché déséquilibrée en faveur des preneurs. Cédants : chefs de village, chefs de lignage, parfois ayants droits lignagers sur réserves	Fréquents conflits sur les achats. Expulsion des migrants et des éleveurs des espaces vendus. Marginalisation rapide des autochtones, jeunes en particulier.	Commune de Djidja (Bénin), sud et sud ouest du Burkina Faso (Sissili, Comoe),
Agriculture paysanne et agropastorale dans zones denses avec peu de migrants	En l'absence d'acteurs urbains : accès à la terre par héritage. Réduction de la durée de prêts. Pas de marché foncier ou dynamique « intra-paysanne » d'émergence de la location et de la mise en gage, plus rarement de l'achat-vente. Cédants : 1/ chefs de lignage ou chefs d'unités de production, principalement autochtones, selon que le patrimoine foncier est partagé ou non à l'héritage. Possibilité de prêts voire de location par des ménages allochtones bien dotés en terre. 2/ unités de production en crise ou en besoin urgent (ventes si elles existent, mise en gage) de économiquement fragiles ménages Preneurs : 1/ unités de production à faible dotation foncière (branche cadette des lignages autochtones, migrants, éventuellement descendants de captifs), cadets sociaux (jeunes, femmes), lorsque les prix sont peu élevés ; 2/ unités de production économiquement dynamiques, voulant augmenter leur surface cultivée. Configuration de marché reste relativement équilibrée, mais pression à l'augmentation des prix en défaveur des ménages pauvres	En cas de marché de l'achat vente : marginalisation des paysans sans terre, par ventes de détresse ; accroissement des prix et exclusion des jeunes de l'achat de terres. Selon les cas, le FVI compense ou non la concentration de la propriété foncière.	Sans achat vente : Sine Saloum (Sénégal) Atacora (Bénin) Yatenga (Burkina Faso) ? Sud Mali ?? Avec achat vente : Sud Bénin
	Intervention d'acteurs urbains : négociation de dons de terres ou achat par les ressortissants du village installés en ville ; parfois acheteurs sans liens familiaux. Achats de petites superficies par les urbains, orientés vers la production ou non. Cédants : cf. ci-dessus. Configuration de marché relativement déséquilibrée (avantage des preneurs dans les cas de cessions « de détresse »).	En plus de ci-dessus : forte augmentation des prix. Réduction des superficies disponibles pour l'agriculture familiale, compensée ou non par la demande en main-d'œuvre en cas de logique productive.	Sud Bénin Région de Thiès (Sénégal)

Configurations agraires	Dynamique dans les modes d'accès à la terre et types de marchés fonciers	Risques spécifiques	Exemples
Agriculture paysanne dans zones denses suite à fortes migrations (y compris encouragées ou organisées par l'Etat)	Réduction de la durée de prêts, émergence de la location, de la mise en gage et de l'achat-vente. Marché de la location entre autochtones et migrants. Parfois achat par migrants voulant sécuriser les parcelles obtenues antérieurement dans le cadre coutumier. Marchés fonciers dynamisés par des acteurs externes (urbains, « nouveaux acteurs »). Cédants : aînés autochtones. Preneurs : migrants, parfois chefs d'unités de production autochtones mal dotées en terre (FVI). Configuration de marché relativement équilibrée hors acquisitions par des membres des élites nationales.	Remise en cause conflictuelle des arrangements antérieurs : renégociation des installations passées de migrants, voire expulsion de ces derniers. Difficultés d'accès à la terre pour les jeunes autochtones. Accroissement du coût de l'accès à la terre. Risque d'exclusion des ménages pauvres (migrants comme autochtones) par le marché.	Ouest Burkina Faso

A retenir

Face à la diversité des situations, des typologies sont nécessaires. Une première entrée part des acteurs : en croisant les différents types de cédants et de preneurs, il est possible de caractériser les types de transactions les plus fréquentes, le degré d'asymétrie dans la relation, les risques correspondant.

On peut aussi partir de la diversité régionale et tenter de caractériser les configurations régionales de marchés (c'est-à-dire la gamme de transactions présentes et leur prévalence respective) en fonction des configurations agraires. Ce travail peut être mené à l'échelle d'un pays. En termes généraux, les grands types de configurations agraires sont trop larges pour pouvoir faire un lien direct entre configurations agraires et configurations de marché.

PARTIE II

Les marchés fonciers ruraux dans les politiques foncières actuelles et les enjeux d'une régulation

Cette partie quitte les pratiques foncières des agriculteurs pour se placer au niveau des politiques foncières. Elle propose d'abord une analyse des cadres légaux en vigueur, montrant comment la négation des transactions foncières sur les terres coutumières a laissé la place, dans les réformes récentes à une reconnaissance partielle, qui ne se traduit pas encore dans des dispositifs spécifiques de sécurisation, ou bien ne sont encore qu'en début de mise en œuvre, laissant l'essentiel du territoire en dehors du bénéfice de ces réformes.

Du fait de cette incomplète reconnaissance, les transactions marchandes en milieu rural demeurent en pratique dans un vide juridique. Face à ce vide et aux nombreux conflits portant sur les ventes, les acteurs des marchés fonciers ont mis en place des dispositifs de formalisation des transactions foncières, utilisant l'écrit et reposant sur la validation des transactions par des autorités locales. « Semi-formels » au sens où ils ne sont pas explicitement organisés par la loi, mais engagent les autorités étatiques (élus, représentants locaux de l'Etat), variables d'un pays à l'autre, ces dispositifs sont particulièrement importants à comprendre, dans les rôles qu'ils jouent en termes de sécurisation et dans leurs limites.

A partir de l'analyse des risques liés au développement non régulé des marchés fonciers ruraux, et des points de vue des administrations et des organisations de producteurs, cette partie identifie ensuite les principaux enjeux de régulation, que des politiques foncières devraient prendre en charge.

I- Les politiques foncières face au développement des marchés fonciers ruraux : une reconnaissance progressive, mais une absence d'offre de sécurisation fiable.

Cette section propose un panorama du cadre légal et institutionnel actuel en termes de régulation des marchés fonciers ruraux dans les huit Etats membres de l'UEMOA. S'y ajoutent une section sur les dispositions internationales en la matière, et une section sur les pratiques « semi-formelles » de régulation. En effet, comme on le verra, les législations foncières sont souvent muettes, très incomplètes, ou pas encore en application (pour les plus récentes) sur ces enjeux. C'est à côté de ces législations foncières que les acteurs ruraux, les administrations locales, les collectivités, ont développé des pratiques, plus ou moins bricolées ou institutionnalisées, de formalisation des contrats, principalement pour les ventes mais pas seulement.

1- Les dispositions internationales et la régulation des marchés.

Pendant longtemps, la terre a été considérée comme un instrument de la souveraineté des Etats. Cependant, la prise de conscience de la continuité de la terre et des ressources foncières qu'elle porte a conduit les Etats à adopter des politiques prises dans des cadres communautaires d'intégration, d'harmonisation, de convergence et de proposition de solutions globales, en termes de politique agricole et/ou de foncier.

Dans leurs politiques économiques – et parfois foncières lorsqu'elles se sont mobilisées sur ce dossier, les institutions régionales ou continentales africaines comme l'UEMOA, la CEDEAO, l'Union Africaine, l'OHADA ont pris des dispositions spécifiques en lien avec les marchés sur les terres situées en milieu rural ou dont la destination pointe les activités de production rurale.

L'UEMOA comme instance d'intégration sous-régionale.

Porté par le traité du 10 janvier 1994, l'UEMOA est née de la volonté des Etats membres de tirer profits des avantages mutuels de leur appartenance à la même union monétaire et de la nécessité de renforcer la cohésion dans celle-ci. Aux termes de l'article 4 du traité, différents objectifs sont assignés à l'instance, au nombre desquels « c) créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune »³⁹. Qui plus est, l'UEMOA affirme sa détermination à se conformer « aux principes d'une économie de marché ouverte, concurrentielle et favorisant l'allocation optimale des ressources ».

A travers ces dispositions, l'objectif affiché est de créer un espace sous-régional dans lequel les frontières sont moins affirmées pour les ressortissants des Etats membres afin de bénéficier des avantages comparatifs en circulant au sein de l'union. Spécifiquement, le traité créant l'UEMOA ne traite pas du foncier ou de la terre dans le sens étroit. Tout au plus, le traité plaide-t-il pour une ouverture, dans le cadre d'une concurrence saine entre acteurs, vers un marché commun qui permet la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux. Mais à partir du moment où la terre est mobilisée dans l'économie de marché, elle est concernée au même titre que les autres produits d'intégration. C'est pourquoi certaines dispositions restrictives à l'acquisition de terres immatriculées par des non-nationaux pourraient être contestées au regard de l'un des objectifs de l'Union.

Encadré 20. Législations foncières et accès à la terre des non nationaux.

Parmi les pays étudiés, deux ont intégré dans leurs législations foncières des mesures restreignant ou interdisant l'accès à la propriété foncière pour les non-nationaux. C'est le cas de la Côte d'Ivoire, avec la loi foncière de 1998, qui statue en son article 1 que « seuls l'Etat, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à en être propriétaires » [du Domaine foncier rural]. Cette disposition a été davantage ancrée dans le dispositif légal ivoirien avec la loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de la Côte d'Ivoire. En son article 12, la Constitution dispose que « seuls l'Etat, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes peuvent accéder à la propriété foncière rurale. Les droits acquis sont garantis ».

Au Bénin, le Code domanial et foncier de 2013 en son article 14 statue que « Toute personne physique ou morale de nationalité béninoise peut acquérir un immeuble ou des terres en République du Bénin. Les non nationaux peuvent acquérir un immeuble en milieu urbain en République du Bénin sous réserve d'accords de réciprocité ou de traités ou accords internationaux. Les baux commerciaux, industriels ou d'habitation peuvent être conclus par les non nationaux installés en République du Bénin » et en son article 61 que « les non nationaux peuvent accéder à la terre en République du Bénin par la location ou les baux emphytéotiques ne pouvant excéder une durée de cinquante (50) ans et non renouvelables ». Cette disposition est moins restrictive au sens où des non nationaux peuvent créer une personne morale de droit béninois.

39•Art. 4 du traité de l'UEMOA.

A travers la Politique Agricole de l'Union (PAU) adoptée en 2001 à Dakar, l'UEMOA entend contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté (UEMOA, 2011). Cet objectif décliné passe par quatre axes d'intervention dont (i) l'adaptation des systèmes de production et l'amélioration de l'environnement de la production, (ii) l'approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées et (iii) l'insertion de l'agriculture dans le marché régional et mondial.

L'Acte additionnel n°03/2001 portant adoption de la Politique Agricole de l'Union (PAU) prévoit dans son article 8 de prendre en compte « la question foncière dans ses aspects directement liés à l'activité agricole ». La PAU recommande, en matière foncière, « une intervention prudente », privilégiant un accompagnement des Etats membres plutôt que d'élaborer un texte communautaire, qui risquerait « d'être peu opérant ». Dans ce contexte, une étude sur « La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA » a été réalisée en 2004 et actualisée en 2009 (Ouédraogo, 2009).

La Commission de l'UEMOA doit également encourager les Etats à mettre leurs politiques foncières en cohérence avec les principes de l'intégration régionale, notamment avec le droit d'établissement au sein de l'espace de l'Union, les principes et orientations de la PAU et de la Politique de l'Aménagement du Territoire Communautaire (PATC). Quatre axes de travail pour la Commission de l'UEMOA ont été définis :

- **Axe 1 :** Favoriser le lancement ou l'approfondissement d'un processus national de réflexion et de dialogue fonciers au niveau de chacun des Etats et faciliter la concertation et les échanges d'expérience entre eux ;
- **Axe 2 :** Mettre en place une structure de documentation, d'information, de suivi-évaluation et d'aide à la décision: l'Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO) ;
- **Axe 3 :** Appuyer le renforcement des capacités nationales et régionales en matière foncière ;
- **Axe 4 :** Fournir une assistance aux Etats en matière de promotion de marchés fonciers ruraux fonctionnels et sécurisés et de développement d'investissements agricoles qui profitent aux économies nationales tout en protégeant les droits fonciers des populations locales (TDR de l'étude).

La CEDEAO comme instance d'intégration régionale.

A travers la création de la CEDEAO en 1975, les Etats membres visaient, entre autres :

- l'établissement d'un tarif extérieur commun et d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers ;
- la suppression entre les Etats Membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi qu'aux droits de résidence et d'établissement etc.

Pour ce qui est des ressources foncières, le traité vise explicitement, dans le cadre d'un marché commun, l'agriculture et la sécurité alimentaire à travers le développement de politiques communes en vue de renforcer la coopération dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de l'élevage, de la pêche etc.

Le traité de la CEDEAO a permis, en janvier 2005, de disposer d'une politique agricole commune qui entre dans les dispositifs de mise en œuvre de la politique agricole de l'Union africaine adoptée à Maputo, Mozambique, en 2003. Cette politique agricole commune dans l'espace CEDEAO cherche à accroître la productivité et la compétitivité de l'agriculture de la région.

La politique agricole régionale adoptée par la CEDEAO affirme cette vision : « une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra-communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs ». Elle

comporte un objectif général qui est de « contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays » (Commission de la CEDEAO).

L'Union Africaine comme instance d'intégration continentale.

L'Union Africaine, mise en place officiellement le 9 juillet 2002 au Sommet de Durban en Afrique du sud, poursuit l'objectif d'une plus grande intégration, unité et solidarité entre les pays et peuples d'Afrique. La problématique foncière est très présente dans le champ de l'Union et celle-ci a mis en place avec l'UNECA et la Banque africaine de développement la Land Policy Initiative (LPI), dont l'objectif est de permettre l'utilisation du foncier en vue de donner un élan au processus du développement africain. Sa mission est « assurer l'accès équitable à la terre pour tous les utilisateurs de terres et la sécurisation de l'ensemble des faisceaux* de droits fonciers à travers des partenariats effectifs, le dialogue et le renforcement des capacités pour une formulation et mise en œuvre participative et consultative des politiques foncières et une administration foncière aux plans à la fois coutumier et légal »⁴⁰.

La LPI a permis l'élaboration du document de référence : Cadre et Lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique en 2010. Ce document fait un diagnostic de la problématique du foncier et montre que « Les politiques de stabilisation macroéconomique depuis les années 90, l'extraversion induite par la libéralisation du commerce et la dérégulation des marchés intérieurs, ont freiné dans l'espace comme dans le temps, l'évolution vers une meilleure utilisation des terres au sein de la paysannerie africaine, majoritairement constituée de petits paysans, alors que l'agriculture commerciale à grande échelle dominée par les élites et les propriétaires fonciers étrangers ne cesse de croître » avant de conclure que « il est nécessaire de mettre en place les mesures adéquates de telle sorte à éviter que des politiques foncières plus tournées vers le marché n'exposent les groupes vulnérables en particulier les femmes, à davantage de marginalisation à travers la spéculation foncière et des systèmes onéreux de transfert des droits fonciers ». Pour sécuriser davantage les marchés fonciers, le document souligne qu'«une autre amélioration souhaitable est de créer un environnement propice aux transferts et échanges des droits fonciers, soit formellement à travers des transactions documentées, ou informellement par les arrangements intrafamiliaux ou communautaires ».

Dans le document préparatoire pour préparer le document portant cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, huit problèmes majeurs fonciers ont été identifiés pour ce qui concerne la région de l'Afrique de l'Ouest, parmi lesquels, le développement des marchés fonciers ruraux.

A l'échelle du continent, il faut aussi relever l'instance continentale constituée par l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA). Son traité crée un espace harmonisé où les textes qui ont des incidences en matière de développement des affaires sont pris à travers des actes uniformes applicables directement dans les Etats membres. Jusqu'ici l'OHADA n'a pas encore investi les matières liées directement à la souveraineté comme le droit pénal et la gouvernance foncière. Cependant l'Acte Uniforme relatif aux suretés pris en 1997 a des incidences indirectes sur les marchés fonciers. En effet, pour lever des crédits auprès des établissements bancaires, l'article 192 de l'acte uniforme précité dispose que « sauf disposition contraire, seuls les immeubles présents et immatriculés peuvent faire l'objet d'une hypothèque ». A travers cette disposition, l'OHADA fait explicitement la promotion des droits réels* et, en l'absence d'autres dispositions, fait de l'immatriculation une condition pour le crédit bancaire.

40•<http://www.uneca.org/fr/lpi/pages/sur-lpi>

Les Directives volontaires comme un cadre international de régulation des marchés fonciers.

Au plan international, les Directives volontaires pour une gouvernance foncière responsable applicable aux terres, aux forêts et aux pêches sont certainement le premier cadre transnational d'intervention sur les questions foncières. Elles ont été adoptées le 11 mai 2012 par le Conseil de la Sécurité Alimentaire (CSA). Ces directives sont volontaires dans leur application. Elles ne se substituent pas aux législations nationales, mais sont des instruments d'inspiration pour les Etats qui les ont adoptées. Par rapport aux marchés fonciers, les DV disposent que « les Etats devraient reconnaître les marchés de vente et de location équitables et transparents comme un moyen de transfert de droits d'usage et droits de propriété sur des terres, des pêches ou des forêts, et en faciliter le fonctionnement. (...) qu'ils devraient faciliter le fonctionnement de marchés efficaces et transparents afin de promouvoir une participation à conditions égales et des possibilités de transferts des droits fonciers qui soient mutuellement avantageuses et qui permettent de réduire les conflits et l'instabilité ». En matière de régulation des marchés fonciers, les DV appellent à la protection des couches les plus vulnérables par rapport à l'organisation des marchés en simplifiant les formalités administratives afin d'éviter que les pauvres et les membres des groupes les plus vulnérables ne soient dissuadés d'intervenir sur le marché.

Malgré les controverses sur les acquisitions de terre à grande échelle, et bien que certains textes considèrent que « des marchés fonciers opérationnels qui facilitent les transferts de terres constituant une ressource précieuse de façon à ce qu'il en soit fait l'utilisation la plus productive, sont très nécessaires si l'on veut réduire l'écart de rendement et jeter les bases d'une transformation économique structurelle qui permette aux agriculteurs de travailler dans un autre secteur »⁴¹, les politiques et les textes internationaux vont globalement dans le sens d'une agriculture couplant de façon équilibrée agriculture familiale et mobilisation d'investissements privés dans le secteur agricole et agro-alimentaire, et d'une modernisation de l'agriculture familiale, dans le but de conjuguer efficacité productive et équité et d'assurer la sécurité alimentaire. La question de la régulation des marchés n'est pas explicitement posée, mais elle est en filigrane dans l'insistance sur des marchés « équitables », fondés sur « une participation à conditions égales » ce qui, on l'a vu à la partie I, ne va pas de soi.

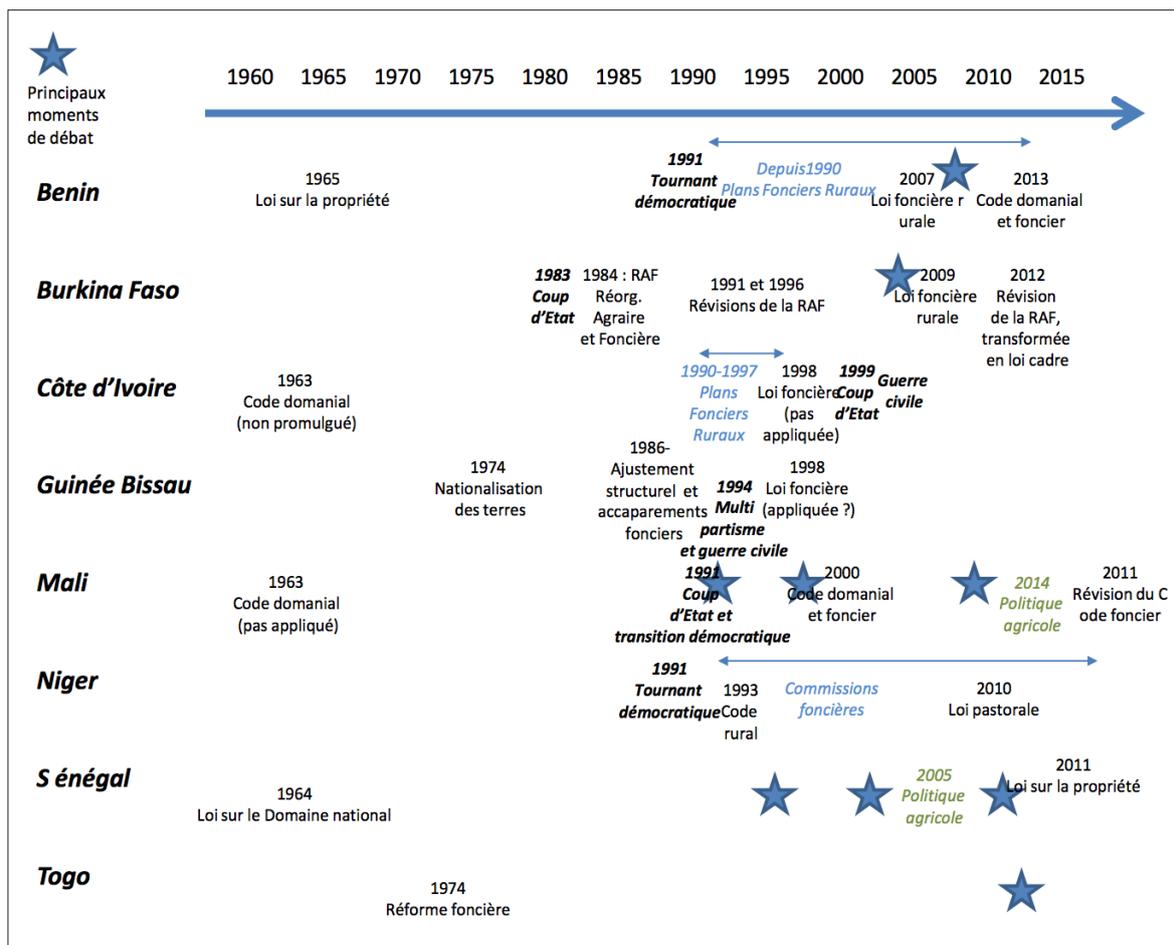
2- De la négation à la reconnaissance des droits locaux/coutumiers : une prise en compte variée des transactions foncières rurales dans les réformes récentes.

En faisant une analyse diachronique des politiques foncières en Afrique de l'Ouest, on peut distinguer deux grandes périodes. Aux Indépendances, les Etats reprennent pour la plupart le cadre légal colonial, revenant sur les mesures récentes en faveur de la reconnaissance des droits coutumiers (décrets de 1955 et 1956) au nom de la modernisation par l'Etat. Mais l'immatriculation demeure limitée, l'essentiel des terres reste dans un statut « informel », incorporées au domaine privé de l'Etat.

A partir des années 1990, la contestation du monopole foncier de l'Etat, la promotion des droits de propriété privée censée permettre un décollage économique, la montée des conflits fonciers en milieu rural, suscitent de nombreux processus de réforme, dans une tension entre politiques de privatisation et politiques de sécurisation des terres coutumières. Ces processus auront des aboutissements variés selon les pays, en termes d'orientations, de degré de mise en œuvre.

41 • LPI, document de travail n°2 « La terre et l'avenir du développement de l'Afrique: Gérer les risques et les perspectives en matière d'investissements fonciers à grande échelle ».

Figure 6. Les réformes foncières : une périodisation.



Des dispositifs historiquement centrés sur l'immatriculation, laissant les droits locaux coutumiers dans l'informalité.

La facilitation de « l'œuvre de colonisation » (Le Roy, 1987) a induit en Afrique « un transfert majeur de technologie » (Le Roy, 1990) par une importation des catégories romaines et occidentales applicables sur la relation avec les biens. Partout où le colonisateur est passé, il a instauré un système de pleine propriété, lequel devait assurer sécurité et gains de productivité dans un contexte où les terres étaient considérées comme détenues sous des formes collectives d'accès et de contrôle.

Inspiré par le système Torrens utilisé par l'Empire britannique en Australie, le colonisateur a introduit un dispositif de « création de la propriété par le haut » (Comby, 1998) permettant aux colons et aux proches du pouvoir colonial d'accéder à une propriété privée garantie par l'Etat, à partir de la « purge » de tous les droits antérieurs. Ne relevant pas déjà d'une propriété privée au sens occidental, les droits coutumiers sont soit niés, soit reconnus sur le principe mais sans accès à un statut légal, et sont incorporés dans le domaine privé de l'Etat dans l'attente d'une éventuelle immatriculation, ce qui favorise l'obtention de titres fonciers en négation des droits existants.

Cette négation des droits coutumiers reposait sur la conviction qu'ils ne permettaient pas le développement et qu'il fallait procéder à leur remplacement par de nouvelles normes porteuses d'une idéologie d'économie de marché. Mais la demande d'immatriculation a été très réduite en Afrique de l'Ouest. Les décrets de 1955 et 1956 marquent une inversion théorique, au sens où ils inversent la charge de la preuve (c'est au demandeur d'immatriculation de prouver qu'il n'existe pas de droits sur la terre dont il réclame la propriété) et mettent en place des dispositions pour la reconnaissance juridique des droits fonciers coutumiers et l'encadrement de leur cessibilité. Mais ils ne seront pas appliqués.

Dans ces contextes politico-démocratiques transitionnels, la plupart des nouveaux États indépendants ont décidé de la reconduction des règles coloniales, notamment par la réaffirmation du « principe de la présomption de la domanialité » (Le Roy, 1998) fondé sur le concept de « droit éminent » qui implique une mainmise de l'État sur l'ensemble des terres situées dans les limites du territoire national, qu'elles soient « vacantes et sans maîtres » ou qu'elles soient administrées suivant les règles et procédures coutumières, afin de les mobiliser dans la perspective de développement. D'aucuns disaient encore à la fin des années 1980 « qu'elles aient été inchangées ou remplacées par une législation adoptée après l'indépendance, les lois en vigueur actuellement dans les États africains maintenant indépendants, sont la reprise des dispositions antérieures à l'indépendance » (Allot, 1998). Les options ont cependant varié selon les États⁴². En Côte d'Ivoire, la loi foncière votée en 1963 n'a jamais été promulguée, l'État préférant gérer le foncier par la voie administrative, en poussant les autochtones à accueillir les migrants, moteurs du boom du café et du cacao, et donc du « miracle ivoirien ». C'est le Sénégal qui a pris les mesures les plus originales, dans le cadre du « socialisme africain » : la Loi sur le domaine national de 1964 (LDN) statue que l'État « détient » les terres mais ne les possède pas ; elle confie la gestion foncière dans les « zones de terroir » aux conseils ruraux, qui affectent des droits d'usage aux résidents. Les droits coutumiers (en pratique les redevances versées aux chefs de terre) sont abolies, les transactions officiellement interdites dans les zones de terroir : l'article 3 de la LDN et l'article 3 du décret n°72-1288 sont sans équivoque : « Elle ne confère qu'un droit d'usage. Les terres affectées ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction et notamment d'aucune vente ou contrat de louage. » Au regard de cette disposition, aucune forme de transfert foncier n'est permise (don, prêt, vente, etc.) et le fait de manquer à cette disposition peut entraîner la désaffectation en guise de sanction. Au Burkina Faso, la Réorganisation agraire et foncière de 1984, promulguée le jour anniversaire de la révolution de 1983, consacre une vision étatiste du foncier, annulant les droits coutumiers comme les titres fonciers antérieurs.

Les réformes depuis les années 1990 : reconnaître les droits locaux et les transactions foncières sur les terrains coutumiers.

La première vague de réforme marquée par l'affirmation de la puissance d'État sur les terres à travers le principe de domanialité publique s'estompera dans les années 1980-90 à l'orée des politiques d'ajustement structurel. Dans un contexte d'ajustement structurel, de critique de l'État et de promotion de l'économie de marché, le caractère informel des droits fonciers est considéré comme un obstacle au développement économique et les institutions internationales promeuvent une privatisation des terres et la délivrance de titres de propriété privée (Manji, 2006).

Mais la contestation du monopole foncier de l'État et des abus de pouvoir permis par le caractère informel des droits des acteurs ruraux amènent d'autres observateurs à mettre en avant la cohérence et l'efficacité des régulations coutumières. L'enjeu pour eux est de sécuriser les droits fonciers locaux, et de mettre en place un cadre favorable pour leur permettre d'évoluer progressivement. Tant à l'échelle nationale qu'internationale, les controverses sont vives entre « paradigme de remplacement », selon lequel les droits coutumiers, considérés comme peu efficaces, doivent être remplacés par une propriété privée, considérée comme condition d'un développement économique, et « paradigme d'adaptation », selon lequel la source principale des conflits fonciers résulte du dualisme légal, la privatisation des droits sur la terre n'est pas une condition de développement agricole, et la priorité est dans des dispositifs souples de sécurisation des droits fonciers locaux, dans leur diversité. Une telle option n'est pas contradictoire avec le développement des marchés fonciers.

42• Cf. (RocheGude, 2000).

Encadré 21. Le cas de la Guinée-Bissau

Ancienne colonie portugaise, la Guinée-Bissau a connu une trajectoire spécifique par rapport aux pays francophones (Bruce et Tanner, 2014; Chéneau-Loquay, 1990; Chéneau-Loquay, 1998). La spécialisation exportatrice coloniale s'est fondée non sur une colonie de peuplement mais sur le monopole donné aux « pontas », aux intermédiaires portugais, lesquels accordaient des droits de culture aux paysans sur les terres accordées par le pouvoir colonial sous forme de concessions, en échange d'un monopole de la commercialisation. 40 % des terres auraient été ainsi accordées sous forme de concession. La guerre d'indépendance a amené au pouvoir un régime marxiste qui a formellement nationalisé les terres en 1974 – sans impact foncier réel – et entraîné un effondrement de la production. Le passage à l'économie libérale, dans la suite des ajustements structurels au milieu des années 1980 a entraîné une course à la terre : les élites ont utilisé le système des concessions pontas pour s'accaparer les terres. En 1993, 95 000 chefs de famille mettent en valeur en cultures annuelles et pérennes quelque 250 000 hectares alors que 2 200 ponteiros contrôlent 300 000 hectares, dont seulement 3% étaient cultivés (Chéneau-Loquay, 1998). « Trop de concessions de trop grandes dimensions ont été attribuées à des personnes sans capacité ni technique ni financière, ni organisationnelle pour occuper toute la superficie autorisée et en outre certaines attributions ont servi à obtenir des crédits sans que les bénéficiaires aient jamais songé à respecter leurs engagements et à devenir agriculteur (...). Les ponteiros absentéistes sont des responsables de l'appareil d'État, des cadres politiques, des membres des professions libérales, des commerçants et même quelques étrangers » (idem). Une loi foncière a été votée en 1998, alors que le pays connaît une forte instabilité politique depuis le passage au multipartisme en 1994, avec une guerre civile entre 1998 et 2000 et une succession de coups d'Etat depuis, ce qui laisse une forte incertitude sur sa mise en œuvre.

Depuis les années 1990, la majorité des pays d'Afrique de l'Ouest s'est engagée dans des réformes, plus ou moins profondes, de leurs législations foncières, pour les adapter au nouveau contexte de sociétés démocratiques à économie de marché. Du fait des enjeux politiques, économiques et sociaux du secteur, les processus de réforme sont complexes, longs, et connaissent des hauts et des bas, voire des changements d'orientations comme au Bénin, ou des phases de non application du fait de troubles politiques comme en Côte d'Ivoire. Plusieurs pays introduisent le principe de la certification, qui offre un cadre juridique nouveau pour les droits coutumiers, parfois considéré comme se suffisant à lui-même, parfois considéré comme une étape vers l'immatriculation, qui continue alors à être conçue comme la référence ultime en termes de droits de propriété. Au Sénégal, le débat sur l'inadaptation de la Loi sur le Domaine National est en cours depuis 1996, sans qu'un consensus ait pu être trouvé jusqu'ici.

Le tableau suivant résume la situation dans les huit pays de l'UEMOA, en précisant :

- le cadre légal en cours ;
- les dispositions concernant la formalisation des transactions (achat-vente et FVI) ;
- les dispositions concernant le contrôle des transactions ;
- le degré de mise en œuvre ou de complétude de ces dispositifs. En effet, ces réformes sont le plus souvent récentes et imparfaitement mises en œuvre, lorsqu'elles ne sont pas incomplètes (cf. ci-dessous) ;
- les dispositifs semi-formels* de sécurisation, tels qu'ils sont pratiqués. En effet, en l'absence de dispositifs légaux adaptés, les acteurs ont recours à des modes locaux de formalisation des transactions (cf. ci-dessous) ;
- les perspectives de débat, lorsque les réformes ne sont pas engagées (Sénégal) ou pas achevées.

L'analyse a été approfondie dans le cas des quatre pays ayant fait l'objet d'une étude pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Sénégal) et des tableaux détaillés pour ces quatre pays sont en annexe 1. Les quatre autres États membres de l'UEMOA ont fait l'objet d'une analyse sur documents, alimentée par la connaissance des experts. Il convient toutefois de noter que l'information en français et anglais sur la Guinée-Bissau est quasi-inexistante.

Tableau 15. Cadre légal comparé (1) : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Sénégal

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Sénégal
Date de la politique en cours	2013 ⁴³	2009	1998	1964
Texte de référence	Code domanial et foncier	Loi 2009-034 portant régime foncier rural	Loi n°98-750 relative au domaine foncier rural	Loi sur le Domaine National
Orientations par rapport aux droits coutumiers et aux transactions en milieu rural	<p>Formalisation de la propriété privée via une procédure de « confirmation » des droits, individuelle ou collective sur base de Plan Foncier Rural (PFR)</p> <p>Certificat de propriété foncière (CPF) individuel attestant d'une propriété privée, et délivré par l'Agence nationale des domaines et du foncier (ANDF)</p> <p>Ventes formalisées devant notaires et enregistrées à l'ANDF</p>	<p>La loi de 2009 est basée sur le principe de la présomption de propriété. Elle reconnaît la propriété coutumière à travers l'Attestation de Possession Foncière Rurale (APFR). L'APFR peut être individuelle ou collective. L'APFR admet toutes les formes de circulation foncière possibles. La vente, le prêt, le don et autres sont possibles et encadrés par un formalisme (règles procédurales, formulaires, etc.).</p> <p>Article 36 : Sous réserve de l'identification des espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation communes identifiées et intégrées au domaine de la commune concernée, constituent notamment des faits de possession foncière :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la reconnaissance unanime de la qualité de propriétaire de fait d'une personne ou d'une famille sur une terre rurale par la population locale, notamment les possesseurs voisins et les autorités coutumières locales ; - la mise en valeur continue, publique, paisible et non équivoque et à titre de propriétaire de fait pendant trente ans au moins, de terres rurales aux fins de production rurale. <p>Les prêts et locations reconnus ou prouvés de terres rurales ne peuvent en aucun cas être constitutifs de faits de possession foncière rurale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Un certificat foncier individuel ou collectif, devant être immatriculé dans les 3 ans <p>Les certificats fonciers sont cessibles</p> <ul style="list-style-type: none"> - un objectif de 10 ans pour arriver à l'immatriculation de toutes les terres mais avec la crise, il y a eu un retard dans la mise en œuvre de la loi. - la loi impose la nationalité ivoirienne pour accéder aux terres immatriculées. Les étrangers peuvent avoir un certificat mais non un titre foncier ; leurs droits d'exploitation devraient être sécurisés par bail de type emphytéotique. Les terres certifiées au nom d'étrangers doivent être immatriculées au nom de l'Etat. Cette exclusion des étrangers est intégrée dans la Constitution votée par référendum du 30 octobre 2016. Loi n°2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire : Article 12, « Seuls l'Etat, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes peuvent accéder à la propriété foncière rurale. Les droits acquis sont garantis ». - un assouplissement en 2004 a permis la mise en place d'une liste pour la régularisation de droits antérieurs. Cependant, cette liste ne concerne qu'un nombre infime d'étrangers. 	<ul style="list-style-type: none"> - les espaces ruraux sont pour l'essentiel dans les zones de terroirs - La loi y supprime les coutumes - Elle prohibe légalement toutes les transactions foncières. - Elle reconnaît des droits d'usage qui valent pour une durée illimitée et qui cessent de produire leurs effets à la suite du décès de l'affectataire (en théorie non transmissibles automatiquement par voie successorale).

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Sénégal
Date de la politique en cours	2013 ⁴³	2009	1998	1964
Texte de référence	Code domanial et foncier	Loi 2009-034 portant régime foncier rural	Loi n°98-750 relative au domaine foncier rural	Loi sur le Domaine National
Dispositions légales par rapport à la formalisation des transactions Achat-vente FVI	CPF obligatoire pour toute vente. A défaut, certificat d'appartenance délivré par l'ANDF Acte notariés ou sous seing privé déposé aux minutes des notaires Location, et bail à plantation possibles	- La loi parle de cession et non de vente. Les transactions sont organisées et sont faites devant le service foncier rural (SFR) de la mairie impérativement. Des formulaires sont prévus à cet effet. - la cession d'une APFR collective requiert le consentement de tous ceux qui sont concernés et leurs noms et signatures sont apposés au dos de l'acte. Article 51 de la loi de 2009: Constituent des droits d'usages fonciers ruraux : - les prêts de terres rurales accordés pour une période déterminée ou non ; - les locations simples de terres rurales ou baux à ferme de terres rurales ; - les autorisations temporaires de mise en valeur accordées	La cession est organisée (procédures et formulaires).	Toutes les formes de transactions sont légalement interdites, seulement sur les terres du domaine national. Le bail et le Titre Foncier ne sont pas concernés.

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Sénégal
Date de la politique en cours	2013 ⁴³	2009	1998	1964
Texte de référence	Code domanial et foncier	Loi 2009-034 portant régime foncier rural	Loi n°98-750 relative au domaine foncier rural	Loi sur le Domaine National
Dispositions légales par rapport au contrôle des marchés Achat-vente FVI	Achat en milieu rural réservé aux personnes physiques et morales de nationalité béninoise Autorisation d'achat conditionnée à projet productif, avec seuils de surface : approbation préalable du conseil communal ou municipal de vingt à cent hectares, approbation par l'ANDF après avis du conseil communal ou municipal. entre 100 et 500 ha, approbation par le conseil communal ou municipal, avis favorable de l'ANDF et approbation du ministre en charge du foncier.	Les droits d'usages fonciers ruraux font l'objet d'une inscription dans le registre des transactions foncières rurales. L'article 11 du décret n°2010-403 / PRES/PM/MAHRH/MRA/ MECV/ MEF/MATD du 29 juillet 2010 portant conditions particulières applicables aux cessions de possessions foncières rurales énonce que « la cession d'une possession foncière rurale est libre lorsque la superficie est inférieure ou égale à dix (10) hectares », elle requiert l'autorisation du Maire lorsque la superficie du terrain est comprise entre dix (10) et cinquante (50) hectares, de l'autorisation conjointe des ministres chargés des domaines, du cadastre, et de la tutelle technique de l'activité à réaliser si la superficie se situe entre cinquante (50) et cent (100) hectares et au-delà de cent (100) hectares, seul le conseil des ministres est compétent pour autoriser la cession. »	Interdiction d'accès à la propriété privée pour les non-nationaux	Aucune régulation n'est prévue car le marché est nié (absence de procédure et de formulaires). Les instruments de planification (POAS) délimitent des espaces pour le pastoralisme, mais ne traitent pas des transactions.

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Sénégal
Date de la politique en cours	2013 ⁴³	2009	1998	1964
Texte de référence	Code domanial et foncier	Loi 2009-034 portant régime foncier rural	Loi n°98-750 relative au domaine foncier rural	Loi sur le Domaine National
	<p>au-delà de cinq cents ha, approbation par décret pris en Conseil des ministres.</p> <p>aucune acquisition de terre ne peut excéder une superficie de mille (1 000) hectares.</p> <p>Droit de préemption de l'ANDF pour le compte de l'Etat ou des collectivités</p> <p>Mise en location forcée par le maire pour les terres inutilisées</p>	<p>Les chartes foncières locales permettent aux villages ou communes de définir les règles de gestion des ressources naturelles et les règles concernant les prêts de terre.</p> <p>Les différences de niveau de taxation sont importantes entre APFR collective, APFR individuelle et APFR individuelle par suite de cession (décret 2012-1042). Selon les tranches, la taxe de délivrance d'une APFR après cession peut être 15 fois supérieure à celle d'une première délivrance d'APFR individuelle et presque 100 fois supérieure à celle de la délivrance d'une APFR collective</p>		

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Sénégal
Date de la politique en cours	2013 ⁴³	2009	1998	1964
Texte de référence	Code domanial et foncier	Loi 2009-034 portant régime foncier rural	Loi n°98-750 relative au domaine foncier rural	Loi sur le Domaine National
Degré de complétude, effectivité des dispositions légales	Le dispositif issu du CDF est en en cours de déploiement sur le terrain (création de 15 bureaux déconcentrés du domaine et du foncier en octobre 2016)	La Loi n'est pas encore totalement mise en œuvre sur l'étendue du territoire : 62 communes sur les 352 communes du pays. 15 du PACOF et 27 pour le PSAE sur financement de l'AFD et sur 3 autres avec l'appui du Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF). - Plus de 2000 APFR sont délivrées mais peu de cessions sont encore enregistrées.	La mise en œuvre de la Loi a été ralentie du fait des troubles politiques. Cependant, début la fin de la crise, il y a une réelle volonté politique d'aller vers l'application de cette loi, avec l'appui des partenaires au développement	La LDN connaît des difficultés d'application tenant à un ensemble de facteurs, entre autres : l'absence d'outils de mise en œuvre (registres, formulaires etc.) la survivance de la coutume (les communautés continuent à se référer à leurs normes coutumières) ; la présence de certaines notions clés de la loi non définies (mise en valeur, membre de la communauté etc.) le développement de pratiques qui ont fini par être « légalisées » (l'existence d'un marché foncier quasi institutionnalisé dans certaines zones)

43• Le Code domanial et foncier de 2013 a été révisé en mai 2017, avec en particulier le retour au titre foncier à la place du CPF. La version promulguée du texte n'était pas disponible au moment de la finalisation de ce rapport.

Tableau 16. Cadre légal comparé (2) : Guinée-Bissau, Mali, Niger, Togo

	Guinée-Bissau	Mali	Niger	Togo
Date de la politique en cours	1998	2017	1993	1974
Texte de référence	Lei da terra n°5/98 du 23 avril	Loi n°2017- 001/ du 11 avril 2017 portant sur le foncier agricole Loi n° 06-045 du 05 septembre 2006 portant loi d'orientation agricole Politique foncière agricole, loi n°02-008 du 12 février 2002 portant Code Domanial et Foncier.	Ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code Rural	Ordonnance n°12 du 6 février 1974 fixant le régime foncier et domanial (l'ordonnance n°77-25 du 16 aout 1977 modifiant l'article 11) Loi n°60-26 du 5 aout 1960 relative à la protection de la propriété foncière des citoyens togolais
Orientations par rapport aux droits coutumiers et aux transactions en milieu rural	La loi de 1998 avait trois objectifs : a) assurer les droits des communautés locales à la terre ; b) Intégrer le système coutumier des terres dans le droit positif, ainsi que les institutions qui les représentent ; c)encourager l'investissement dans les terres en créant une valeur de marché pour la terre. La loi consacre le principe de domanialité en reconnaissant la propriété de l'Etat sur l'ensemble des terres nationales.	Le Code Domanial et Foncier en son article 169 dispose que seul le titre foncier fait acquérir la propriété foncière ; qu'il constitue devant les juridictions maliennes le point de départ unique de tous les droits existants sur l'immeuble au moment de son immatriculation. Cependant, les droits coutumiers sont reconnus par l'article 76 de la Loi d'Orientation Agricole. Aux termes des articles 43-46, le CDF reconnaît les droits coutumiers qui sont opposables. Pour une jouissance pleine et entière, ces droits devront être immatriculés.	Elle place les terres vacantes sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a été établie dans le domaine de l'Etat ou dans le domaine de la collectivité territoriale où elles se trouvent. La propriété privée est la règle ; elle s'acquiert, soit par la coutume, soit par le droit moderne (Cf. art. 8). La propriété est collective (loi 61-30 : art.11-14) ou individuelle (loi 61-30, art.15-23). La propriété foncière rurale s'acquiert par la confirmation d'un droit coutumier, par «l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente », ou « tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes» (art.9). La transformation des attestations de propriété rurale en titres fonciers définitifs régulièrement établis par l'administration foncière	L'ordonnance classe le territoire national en 3 catégories : Les terres détenues par les collectivités coutumières et les individus en fonction d'un titre foncier ou en vertu du droit foncier coutumier, les terres constituant les domaines public et privé de l'Etat et des collectivités locale et le domaine foncier national constitué par toutes les terres ne pouvant être classées dans l'une ou l'autre des catégories déjà citées. L'Etat garantit le droit de propriété à toute personne ou collectivité pouvant se prévaloir d'un droit coutumier sur les terres exploitées. Les titulaires de terres ont 5 ans pour faire constater leurs droits sur toute terre ayant fait l'objet d'une mise en valeur et sur laquelle existe une emprise permanente individuelle ou collective.

	Guinée-Bissau	Mali	Niger	Togo
Date de la politique en cours	1998	2017	1993	1974
Orientations par rapport aux droits coutumiers et aux transactions en milieu rural	<p>Le droit d'usage privé est reconnu à tout citoyen sans distinction d'origine sociale, de provenance, de sexe etc.</p> <p>Les droits d'utilisation de terres privées soumises au régime de l'usage coutumier sont attribués à vie. L'attribution des droits d'usage coutumiers pour les populations membres de la communauté se fait dans le respect des coutumes et des pratiques de celles-ci.</p>	<p>La nouvelle loi d'avril 2017 distingue entre l'attestation de détention coutumière et l'attestation de possession de foncière rurale. La première est visée par le chef de village sur avis favorable de la commission foncière villageoise et de fraction du ressort territorial concerné. Elle est légalisée par le maire de la commune concernée.</p> <p>La seconde est délivrée par le maire de la commune concernée sur présentation de l'attestation de détention coutumière, et après avis favorable de la commission foncière villageoise et de fraction du ressort territorial concerné.</p> <p>Les deux peuvent être individuelles ou collectives, transmissibles par succession, cédées entre vifs, à titre gratuit ou onéreux, dans des conditions déterminées par la réglementation en vigueur. Elles doivent en outre être inscrites dans les registres des transactions foncières Agricoles pour être opposable aux tiers en cas de cession.</p>		<p>Ils ont aussi 5 ans pour faire constater leurs droits sur les terres incultes. A l'expiration de ce délai, toutes les terres non réclamées sont reversées dans le domaine foncier national.</p> <p>Loi n°60-26 du 5 aout 1960 relative à la protection de la propriété foncière des citoyens togolais</p> <p>Article 1er : Tout acte translatif de propriété foncière ou constitutif de droits réels* à intervenir entre un citoyen togolais et un étranger devra, à peine de nullité, être soumis à l'autorisation préalable de l'autorité publique.</p> <p>La même autorisation préalable sera nécessaire à la validité de tout bail, d'une durée supérieure à 9 ans, consenti par un citoyen togolais à un étranger. La nullité de l'acte ou du bail pourra être poursuivie d'office par le ministère public.</p>

	Guinée-Bissau	Mali	Niger	Togo
Date de la politique en cours	1998	2017	1993	1974
Dispositions légales par rapport à la formalisation des transactions Achat-vente FVI	<p>Deux types de transmission des droits d'usage sont prévus : la transmission au sein du groupe et la transmission à des tiers. La transmission des droits d'usage privé du pays, soumis au régime de l'usage coutumier est gratuite pour les personnes physiques ou morales résidant dans les limites territoriales de la communauté locale où se trouve le terrain en question. La transmission peut également se faire pour les personnes vivant dans les communautés environnantes. Elle peut également se faire par voie d'héritage.</p>	<p>L'article 4 du CDF dispose : « Le patrimoine foncier des autres personnes physiques ou morales comprend tous les immeubles détenus par celles-ci en vertu d'un titre foncier transféré à leur nom à la suite de la conversion d'un droit de concession en titre de propriété immatriculée, d'une cession ou de tout autre mode de transfert d'un titre foncier. »</p> <p>Pour ce qui est des transactions foncières, la nouvelle loi reconnaît toutes les formes de transactions mais toutes (article 17) Toute transaction sur des terres, objet d'une détention ou d'une possession collective, est soumise à l'autorisation préalable du Conseil de Famille concerné. Ledit Conseil de Famille est composé de tous les ayant droits.</p> <p>L'autorisation, recueillie à cet effet est consignée dans un procès-verbal de réunion, dont copie est jointe à l'acte de transaction. L'attestation de transaction foncière visée par le chef de village est légalisée par le maire de la commune concernée et enregistrée dans un registre communal des transactions foncières.</p>	<p>Article 14. - Le propriétaire bénéficie de la maîtrise exclusive de son bien qu'il exerce dans le cadre des lois et règlements en vigueur notamment ceux portant sur la mise en valeur et la protection de l'environnement.</p> <p>Le code mentionne les procédés qui peuvent générer un droit de propriété : l'héritage, la donation, la vente (voir la partie relative au titre d'un droit sur un immeuble en zone rurale : p. 121 du Code Rural (2013).</p> <p>Les transactions foncières sont formalisées localement par les commissions foncières (voir ci-dessous)</p>	<p>Article 9 : Toute transaction immobilière ne peut se faire que par l'intermédiaire de l'Etat.</p>

	Guinée-Bissau	Mali	Niger	Togo
Date de la politique en cours	1998	2017	1993	1974
	<p>Le transfert à un tiers (personne étrangère à la communauté) des droits fonciers privés, soumis au régime de l'usage coutumier implique le consentement exprès des communautés locales. Il est reconnu aux personnes vivant dans les communautés locales le droit de négocier librement et directement, la transmission des droits d'usage privé qu'elles détiennent.</p>	<p>La légalisation et l'enregistrement de l'attestation donnent lieu au paiement des droits et taxes y afférents conformément à la législation en vigueur.</p>		
Dispositions légales par rapport au contrôle des marchés Achat-vente FVI	<p>L'article 32 soumet la circulation des droits fonciers à une série d'autorités en fonction des types de terres :</p> <p>a) Le Ministère chargé des secteurs de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement, pour toute concession de plus de 5 hectares;</p>	<p>Dans la nouvelle politique foncière agricole du Mali, il est fait constat de l'émergence d'un marché foncier local qui prend de plus en plus de l'ampleur. Aussi le document mentionne qu'il mérite d'être régulé en mettant en place des garde-fous, entre autres, la reconnaissance officielle des transactions, la mise en place de mécanismes transparents de la prise en compte des avis de tous les ayants droit, la formalisation des différentes transactions, l'accord préalable des commissions foncières sur toute transaction foncière menée par une entreprise</p>	<p>Les transactions foncières sont passées devant les autorités notamment les commissions foncières.</p> <p>Article 22 du décret n°97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural: Au cours de l'instruction, la Commission foncière procède à toutes investigations, vérifications utiles et admissibles sur le demandeur et la nature des droits susceptibles d'être inscrits.</p>	

	Guinée-Bissau	Mali	Niger	Togo
Date de la politique en cours	1998	2017	1993	1974
	<p>b) Le ministère en charge de l'Economie, des Finances et de l'Industrie à chaque fois que les investissements dans le capital étranger et la concession implique des entreprises économiques, commerciales ou industrielles;</p> <p>c) les communautés locales lorsque la terre est située dans leurs zones</p> <p>d) Les autorités maritimes et portuaires lorsque qu'une concession est accordée sur des terres situées dans la zone relevant de leur compétence</p>	<p>pour éviter le phénomène des concentrations foncières et participer à l'encadrement des marchés fonciers.</p> <p>Pour lutter contre la spéculation, l'article 77 de la Loi d'Orientation Agricole appelle l'Etat, de concert avec la profession Agricole, à élaborer une politique foncière Agricole. La politique foncière agricole vise à lutter contre les spéculations en matière de transactions, de tenures foncières et de détentions coutumières abusives des espaces.</p> <p>La loi du 11 avril 2017, notamment dans sa section 2, en ses articles 15 à 29 prévoit de formaliser les transactions foncières, que ce soit la donation, le prêt, la location, le métayage, le bail ordinaire ou emphytéotique, le bail avec promesse de vente ou de cession.</p>	<p>Elle entend obligatoirement l'autorité coutumière du lieu de l'immeuble ou celui dans lequel la transaction foncière a été passée.</p> <p>L'article 23 dudit décret organise la délivrance de l'attestation d'enregistrement. Les commissions foncières y jouent un rôle important. Elles établissent le statut de l'acquisition du droit qui peut provenir de l'héritage, de la donation, ou de la vente.</p>	

	Guinée-Bissau	Mali	Niger	Togo
Date de la politique en cours	1998	2017	1993	1974
Degré de complétude, effectivité des dispositions légales		<p>Les textes fonciers au Mali, à l'instar de ceux régissant d'autres domaines, souffrent de l'inapplication de certaines de leurs dispositions, faute de textes d'application.</p> <p>Le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière du Mali note que : « Conformément aux textes en vigueur les transactions foncières sont constatées par acte authentique (notamment notarié). Mais du fait du faible taux d'enregistrement des terres, beaucoup de transactions se font par acte sous seing privé, entraînant ainsi un manque à gagner pour l'État.</p> <p>Ce type de transactions informelles est plus répandu en milieu rural où elles portent généralement sur les terres non immatriculées qu'en milieu urbain où l'enregistrement est plus répandu.</p> <p>Plusieurs affaires passées et en cours ont également montré l'implication des autorités administratives, des élus locaux et des autorités villageoises dans les ventes illicites de terrain. »</p> <p>Avec la nouvelle loi de 2017, les acteurs espèrent une amélioration de la situation de la sécurisation foncière. Tout dépendra de la capacité de l'Etat à la mettre en œuvre.</p>	<p>Le bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger de 2013 met en avant de nombreuses carences et pratiques en marge de la loi (encadré 23). :</p>	<p>L'application de la loi connaît des difficultés. Un nouveau code Foncier et Domanial est dans le circuit. En son article L. 5, le texte dispose: « Le régime foncier en vigueur en République Togolaise est celui de l'immatriculation des immeubles déterminé par les dispositions du titre III du présent Code. Il régit l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbaines et repose sur la publication sur des livres fonciers. »</p>

Des réformes diversement mises en œuvre : le problème de l'incomplétude juridique et institutionnelle.

L'effectivité des législations foncières – c'est-à-dire le fait qu'elles soient effectivement appliquées par les acteurs ruraux et les acteurs institutionnels – se heurte à différentes difficultés, qui réduisent ou même rendent parfois impossible leur application, au-delà des problèmes d'inadaptation aux pratiques foncières, qui sont d'ampleur variable selon les cas et auxquels certaines réformes récentes ont tenté de répondre.

C'est tout d'abord l'**inachèvement légal et institutionnel*** (Ouattara, 2010). L'« inachèvement juridique et institutionnel » ou les « carences du droit appliqué » provient du fait que tous les mécanismes d'élaboration et d'utilisation judiciaire du droit ne sont pas mis en place. Des décrets ne sont jamais approuvés. Les circulaires ou les textes d'application manquent. Les textes sont méconnus des acteurs mêmes censés les appliquer. Les autorités ne prennent pas les moyens nécessaires pour que les textes et les dispositions légales soient connus et applicables. Il s'ensuit que les citoyens, pas plus que les agents locaux de l'État, ne connaissent ni ne maîtrisent les procédures relatives à l'accès à leurs droits et à l'acquiescement de leurs devoirs. De plus, les remontées d'information sur les problèmes rencontrés n'aboutissent pas à des mesures correctives. Les situations de carence ou les dysfonctionnements perdurent.

Des pratiques informelles, des « coutumes administratives » variées, se développent. Ainsi, au Sénégal, la loi sur le domaine national prévoyait un cadastre local, permettant de localiser les affectations de terre, ce qui n'a jamais été fait, et a rendu possible des affectations multiples de parcelles. De même, la notion de « mise en valeur », cruciale pour les affectations de terre, n'a jamais été définie, permettant un jeu stratégique sur la notion et l'exclusion des éleveurs (Traore, 2000). Au Niger, le Code rural constitue un ensemble très riche de dispositions, mais les Commissions foncières villageoises et communales ne disposaient pas, jusqu'à récemment, de manuels pédagogiques sur ces dispositions, sur leurs prérogatives, sur les procédures à suivre. Elles ont développé des pratiques largement en marge du droit en termes d'actes de reconnaissance de la possession foncière (Bron-Saïdatou, 2014).

C'est ensuite la mise en œuvre partielle des dispositifs prévus. Faute de mobiliser les moyens cohérents avec sa politique, l'État laisse la mise en œuvre de ses politiques sur le terrain se faire au gré des financements internationaux. Ce qui suscite une double hétérogénéité :

- **Hétérogénéité spatiale**, entre les zones où, du fait de l'intervention de projets, les dispositifs (sections villageoises de gestion foncière, bureaux fonciers communaux, etc.) ont été mis en place et les zones où ils ne l'ont pas été, et où la loi ne peut pas pratiquement être appliquée ;
- **Hétérogénéité des pratiques**, les différents projets ayant leur sensibilité propre et privilégiant la mise en œuvre de telles ou telles parties de la loi.

De plus, les dispositifs mis en place sur financement extérieur tendent à tomber en léthargie une fois le financement achevé.

Ainsi, au Bénin, des PFR (plans fonciers ruraux) ont été réalisés dans environ 450 villages par différents projets. Censés exister dans tous les villages, et formaliser les transactions foncières avec ou sans PFR, les Sections villageoises de gestion foncière n'ont été mises en place que dans ces villages. Les 300 PFR financés par le MCA flottent actuellement dans un vide, entre le dispositif de la loi 2007-003 portant régime foncier rural qui a sous-tendu leur mise en place et le Code domanial et foncier de 2013, dont les instances ne sont pas encore opérationnelles. Au Burkina Faso, le régime nouveau porté par la loi 034-2009 n'est pas encore applicable sur l'ensemble du territoire. En 2014, seules 62 communes bénéficient des conditions minimales d'application de la loi (Hochet, 2014). Entre temps, le Procès-verbal de Palabres, censé être légalement supprimé, continue à être utilisé à travers le pays : les acteurs continuent à recourir à ce document pour procéder à leurs transactions et ce en marge du droit.

De telles incomplétudes ne peuvent que favoriser les interprétations variées des textes, l'existence de mécanismes informels, les flous et les contestations. La responsabilité n'en incombe pas seulement aux usagers, qui cherchent leur intérêt, mais avant tout à l'État.

3- Les dispositifs semi-formels* : atouts et limites des pratiques locales de sécurisation des transactions.

Les dispositifs semi-formels* : des degrés variables d'institutionnalisation de solutions palliatives.

On a déjà évoqué (section sur les stratégies de sécurisation et leurs limites) le fait que, face au développement des transferts marchands – et en particulier de l'achat-vente –, et des conflits qu'ils entraînaient, les acteurs locaux ont mis en place des formes de « formalisation locale » reposant sur un contrat écrit explicitant la transaction. Nous les interrogeons ici sous l'angle de l'intervention publique.

Ces contrats ne sont pas explicitement reconnus par les législations foncières, qui considèrent que seules les parcelles entrées dans la « vie juridique » (par l'immatriculation ou d'autres dispositions) et disposant donc d'un titre de propriété, peuvent être légalement vendues. Ils ne sont pourtant pas illégaux et relèvent de contrats sous seing privé, rédigés librement par les parties et s'imposant à elles. Ils jouent un réel rôle, au sens où ils comblent en partie le vide produit par des politiques foncières qui, faute de prendre en compte le réel, relèguent la grande majorité des transactions en dehors de tout cadre formel.

Bien plus, face au problème posé par cette absence de solution à la question des transactions portant sur des terres sans titre, les autorités administratives locales (administration territoriale, administration communale) ont développé des réponses. En étant partie prenante du contrat, en « l'affirmant » en y apposant leur signature pour l'officialiser, les autorités administratives locales ont intégré ce principe des contrats écrits dans leur pratique administrative, leur donnant ainsi un caractère « semi-formel » ou « formel-informel » : la validation administrative des contrats ne s'inscrit pas dans des dispositifs juridiquement encadrés, mais elle mobilise des autorités publiques, selon des procédures assez normées. Cette « coutume administrative » ne manque cependant pas de base légale au sens où, implicitement ou explicitement comme au Bénin (annexe 3.3), elle prolonge le principe des « conventions entre indigènes » du décret de 1906, qui prévoit que l'administrateur « affirme » l'existence des conventions entre indigènes en y apposant sa signature.

En Côte d'Ivoire, différentes formes de contrats existent, qui selon les cas, sont légalisés à la commune ou à la sous-préfecture (voir aussi annexes 3.5 à 3.11).

Figure 7. Exemples de contrats en Côte d'Ivoire.

<p>Encadré 1 : Attestation de vente de terrain</p> <p>Je soussigné monsieur A., planteur à B., certifie avoir vendu sa parcelle nue, située à Ad. à monsieur E. Ce terrain a une superficie de 14 ha 32 ares pour une valeur de 2 148 000 F CFA (deux millions cent quarante-huit mille francs).</p> <p>En foi de quoi la présente attestation lui est délivrée pour servir et valoir ce que de droit.</p> <p>Le propriétaire L'acheteur (Empreinte digitale) (Signature)</p> <p>Signature pour légalisation à la mairie de Bo, le 27 juillet 1994</p>	
<p>Encadré 2 : Attestation de cession d'un terrain rural</p> <p>Je soussigné, monsieur BAJ, planteur résidant à Bakro, sous-préfecture d'Aboisso...reconnait avoir vendu ma jachère de 16 ha sise à Bakro à la somme de deux millions huit cent quatre-vingt mille francs à monsieur GT, administrateur des services financiers, résidant à Abidjan Riviera 3....</p> <p>L'acquéreur (signature) Le cédant (signature)</p> <p style="text-align: center;">Les témoins (signatures)</p> <p style="text-align: center;">Attestation légalisée à la sous-préfecture, février 2016</p>	
<p>Encadré 3 : Contrat de cession d'une jachère</p> <p>Entre les soussignés: Monsieur B.A, planteur, désigné le "propriétaire" Et Monsieur B.A.P., désigné l'acquéreur...</p> <p>Article 2 : Le contrat qui définit la cession de la jachère stipule que c'est une acquisition définitive de la part de l'acquéreur. Article 3 : la jachère à céder occupe une superficie de 11ha Article 5 : Le propriétaire de la jachère la cède à un million huit cent soixante-dix mille francs CFA.</p> <p>L'acquéreur (signature) Le cédant (empreinte digitale)</p>	

(Source. G. Kouamé, étude pays Côte d'Ivoire)

Au Burkina Faso, c'est le Procès-verbal de Palabre (PVP) qui joue ce rôle (cf. annexe 2.12). Prévu dans la loi 77-60/AN du 12 juillet 1960 réglementant les terres du domaine privé de l'État, il a été supprimé par la RAF en 1984, puis réintroduit en 1996, pour constater « l'accord des superficiaires », c'est à dire, des parties à la transaction foncière (art. 184, D., RAF 1996). Le PVP a été l'acte administratif officiel le plus utilisé dans les transactions foncières, sans que les procédures réglementaires pour son établissement soient respectées : il devait être dressé par le service des domaines et signé par l'autorité administrative territorialement compétente (le Préfet ou le Haut Commissaire). Mais la pratique a consisté à établir directement le PV de palabre entre les parties et à faire certifier ensuite les signatures par l'autorité compétente (le préfet, le Haut-Commissaire ou le maire), sans intervention de l'administration domaniale. Le PVP a été supprimé par la loi 034-2009 au profit de l'Attestation de Possession Foncière Rurale (APFR), mais il continue à être utilisé, en particulier là où les dispositifs de la loi 034-2009 n'ont pas été mis en place.

C'est au Bénin que la formalisation des ventes est la plus institutionnalisée : là, les autorités locales « affirment » les conventions de vente de longue date. C'était déjà le cas pendant la période révolutionnaire (cf. un exemple en annexe 2.2). Prenant la suite des préfectures, les communes impriment et vendent des formulaires de convention de vente et tiennent un registre des conventions. Toutes les ventes ne passent cependant pas par ce dispositif, un certain nombre d'entre elles demeurant validées seulement au niveau du village, ou plutôt au niveau du chef d'arrondissement (en dessous de la commune), ce qui permet une certaine légalisation tout en échappant aux taxes prélevées sur les ventes au niveau communal (souvent 4 à 8 % du montant). Ce dispositif a été abrogé par le Code domaniale et foncier de 2013 mais continue à être appliqué, les dispositions prévues dans le Code domaniale et foncier n'étant pas encore en place (enregistrement préalable des parcelles auprès du bureau déconcentré des domaines et du foncier ; contrat établi devant notaire ou au minimum déposé aux minutes d'un notaire).

Encadré 22. Les procédures locales de vente au Sénégal : quand les collectivités et l'État entérinent des pratiques illégales

Au Sénégal, où l'existence des ventes n'est pas reconnue, la trajectoire d'une vente prend une forme différente selon que le cédant dispose d'une délibération du Conseil communal lui affectant la parcelle ou n'en a pas. Dans ce dernier cas, en raison de l'absence de preuve de sa possession foncière, la transaction est uniquement orale.

Dans le cas où le cédant dispose d'une délibération, la procédure, légale, d'affectation par le conseil rural est détournée pour légaliser le transfert de droits: le Conseil Rural délibère pour « désaffecter » la parcelle, puis l'« affecter » à l'acheteur. Le cédant prend à la Mairie un formulaire de cession de peines et de soins. Ce formulaire est signé entre les deux parties et leurs témoins, en raison de deux pour chaque partie. Le formulaire mentionne les références de la délibération, les références des deux parties ainsi que les témoins. Il mentionne également le prix. L'originale de la délibération affectant la parcelle, le formulaire de cession de peines et de soins ainsi que les pièces d'identité des deux parties et de leurs témoins sont déposés à la Mairie. L'enregistrement de la vente se fait moyennant le versement d'une somme, sans reçu. Dans la commune de Diass (zone du nouvel aéroport), la somme est fixée à 120 000 FCFA. Quelques jours après, la mutation est faite à travers un seul acte : la commune désaffecte la parcelle entre les mains du premier occupant et la réaffecte au second. La nouvelle délibération n'est pas approuvée par le sous-préfet comme cela se devrait. La « cession » doit ensuite être enregistrée aux services des domaines, logés à la perception. L'agent domanial enregistre la « cession » moyennant 100 000 CFA. Une quittance est remise et elle est déposée à la Mairie pour son inscription au registre.

En acceptant de toucher 100 000 FCFA sur chaque dossier de vente, l'administration participe elle aussi à la consolidation de la valeur juridique de ces transactions illégales. Mue par le pragmatisme fiscal qui l'oblige à récupérer des taxes sur toutes les transactions dont elle aurait connaissance, celle-ci ne juge pas de la légalité de l'acte. Or, ce reçu délivré par l'administration fiscale fait office d'acte de validation de la transaction aux yeux de nombreux acheteurs car disent-ils « l'État a pris des taxes ».

La personne qui dispose d'une terre « achetée » à travers cette procédure « fabriquée » peut ensuite s'en prévaloir pour enclencher une procédure d'immatriculation en son nom auprès des services compétents de l'État. Une personne qui dispose d'une réaffectation en son nom et qui a la quittance de paiement des 100 000 FCFA aux services des impôts et domaines peut demander à l'État de bien vouloir lui céder des droits réels sur le terrain. Il saisit le service des domaines compétent aux fins de transformer sa délibération en titre. L'État se fait ainsi complice de la délivrance de Titres fonciers sur des espaces où ils sont légalement impossibles.

(source : I.Ka, étude pays Sénégal)

Une procédure équivalente a été mise en œuvre dans un cas d'investissement dans la vallée du Fleuve Sénégal : l'investisseur incite les populations à se faire désaffecter moyennant le paiement d'un prix dont 25% sont versés dès l'accord entre l'affectataire et le promoteur. Comme l'affectataire a renoncé à son droit, la commune est libre de réaffecter la même parcelle au promoteur qui paie alors le reliquat. Dans le cadre de cette procédure, toutes les parties sont désintéressées pécuniairement, y compris l'équipe municipale.

L'importance de ces « petits papiers », leur prévalence, a longtemps été ignorée ou pour le moins sous-estimée. Le caractère quasi-systématique du recours au contrat écrit pour les contrats de vente, l'intégration quasi-systématique de la validation administrative des contrats de vente sur des terres non enregistrées, interroge les politiques foncières en ce qu'elles ignorent ou occultent l'importance de ces transactions et les problèmes de sécurisation

qu'elles posent. Ces pratiques administratives relèvent en effet de « solutions palliatives » qui tentent d'apporter des réponses pratiques aux problèmes rencontrés, face aux carences des services publics (Olivier de Sardan, 2014) : « ces comportements sont « non officiels », « décalés par rapport à ce que prévoient les textes », « à la limite de la légalité » (et parfois même illégaux), mais ils apportent des solutions informelles à des goulots d'étranglement des services publics ». Par contre, faute d'être reconnues et encadrées, ces pratiques prennent des formes variables, et ne garantissent que partiellement la sécurité des transactions.

En entérinant ces pratiques, l'administration se fait elle-aussi complice de pratiques illégales (encadré 22), qui résultent de l'absence de prise en charge par l'Etat des situations réelles.

Atouts et limites des dispositifs semi-formels*

Le recours à l'écrit dans les transactions foncières réduit les conflits, au sens où l'existence de la transaction ne peut être niée. Il joue donc un rôle certain, dans un contexte où l'Etat ne propose pas de réponse à l'existence des transactions marchandes sur des terrains coutumiers. Mais il ne permet pas d'éviter tous les conflits, car :

- le contenu du contrat peut être flou sur certaines clauses essentielles (vente complète* ou non, taille de la parcelle) ;
- l'absence d'enregistrement à date certaine rend possible des contrats antidatés ;
- lorsqu'il n'y a pas une procédure stricte, des ventes peuvent être légalisées auprès d'autorités différentes (ex Côte d'Ivoire), n'empêchant pas les doubles ventes ;
- les contrats peuvent être signés en dehors de l'espace local, et donc à l'insu des acteurs locaux ;
- la « légalisation » ou « l'affirmation » par une autorité témoignent que les personnes ont bien fait le contrat, mais pas que la parcelle existe ou que la vente est légitime ;
- du côté du cédant, une seule personne signe en général le contrat, ce qui ne règle pas la question de la légitimité du cédant, de son droit de céder, lorsque la parcelle est l'objet de droits familiaux collectifs. Le fait de mobiliser des témoins, et même un chef de village, ne suffit pas à garantir la légitimité de la transaction et donc l'absence de mise en cause ultérieure.

Enfin, de nombreuses ventes s'étalent dans le temps, avec des versements successifs d'argent, et les risques d'opportunisme ou de défaillance pendant cette phase ne sont que partiellement traités (par des reçus successifs, par exemple).

Face à ces limites, les administrations locales ont tenté de trouver des réponses. Des plans sont parfois demandés. Au Bénin, la plupart des communes demandent aujourd'hui un « certificat de non litige » au chef de village (annexe 3.4), et les maires ne légalisent que les conventions où un tel certificat est annexé. Mais le fait qu'il n'y ait pas de litige avant la vente n'implique pas que la vente n'en suscite pas...

Ces carences des solutions palliatives ne doivent pas amener à sous-estimer le rôle qu'elles jouent, ni l'importance des problèmes auxquelles elles tentent d'apporter une réponse. Elles révèlent avant tout les carences des politiques foncières, leur incapacité ou leur refus de traiter de façon réaliste la question des transactions foncières sur des terres coutumières.

Notons que ce type de problèmes se rencontre aussi là où l'Etat a défini un cadre légal et institutionnel, mais sans aller jusqu'au bout de la définition des règles et sans apporter suivi et contrôle (encadré 23).

Encadré 23. Les carences du droit appliqué au Niger.

Le rapport général du bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger de 2013 (CEFEP, 2013) dresse un bilan mitigé de la mise en œuvre du Code Rural :

« Concernant les actes de transaction foncière (l'attestation de vente, de donation, de prêt, de location ou du gage coutumier) la principale critique est d'avoir confié la présidence de la COFOB au chef du village, renforçant le pouvoir traditionnel qu'il a sur la gestion du foncier. Pour beaucoup de personnes rencontrées, notamment les juges chargés de ces questions, certaines autorités coutumières ont une responsabilité dans l'aggravation des conflits fonciers, ayant assez souvent ou manifestant des intérêts directs ou soutenant ouvertement leurs administrés. Ensuite, l'établissement de ces actes, d'un caractère différencié selon les localités, tantôt le coût diffère, tantôt est impliqué le Chef de canton ou le maire dans le processus de signature, aggravant toujours les frais à la charge des bénéficiaires. De même, dans beaucoup de cas, ces actes ne garantissent pas une sécurité absolue, car ils sont assez souvent attaqués en justice pour manquement des règles de procédure, et la violation des droits des tiers ; aucun mécanisme de contrôle a priori n'étant prévu avant la signature de ces actes. Il faut aussi ajouter que ces actes rentrent en contradiction avec les prérogatives des notaires en matière de délivrance des actes de transaction immobilière. Enfin, on peut ajouter l'établissement de nouveaux actes qui ne sont pas prévus par les textes du code rural, comme par exemple les actes d'échanges de propriété (remembrement par initiatives privées)...

Pour les titres de propriété, notamment pour l'attestation de détention coutumière, le titre d'un droit de propriété en zone rurale, la grande préoccupation soulevée est la sécurité qu'ils procurent à leur détenteur. En effet par eux-mêmes ils ne constituent pas des titres de droits de propriété sur l'immeuble concerné, mais la preuve de l'existence du droit constaté par l'acte.

En outre, pour la détention coutumière, son établissement semble échapper aux structures du code rural ; puisque c'est tantôt le chef de canton qui la délivre, tantôt c'est le maire président du conseil municipal et non président de la COFOCOM. Cela soulève des problèmes de compétences, et de la qualité de l'autorité qui établit l'acte ; donc de sa validité. On peut ajouter sur le même registre la forme des actes, qui varie d'une autorité à une autre, ou d'une localité à une autre. »

4- La timide émergence de la question de la régulation dans les réformes récentes/en cours.

Les réformes foncières initiées depuis les années 1990 visent globalement à promouvoir la reconnaissance des droits fonciers locaux, à organiser les transactions foncières, à mettre en place des dispositifs nouveaux d'administration foncière ou à les réformer profondément pour les étendre sur le territoire national. La question principale posée est celle de la reconnaissance légale des droits et de l'administration des droits ainsi légalisés. La question de la régulation des marchés fonciers n'est que timidement à l'ordre du jour, à l'exception du Code domanial et foncier béninois (cf. encadré 24). Lorsqu'elle est posée, c'est principalement en termes de seuils de surface pour les achats (Burkina Faso, Bénin).

Encadré 24. La régulation des marchés dans le Code domanial et foncier béninois.

Alors même qu'il est le plus clairement orienté vers la propriété privée et le marché, c'est le Code domanial et foncier du Bénin qui comprend le plus de dispositions pouvant servir à réguler le marché (cf. tableau juridique) :

- une interdiction d'achat pour les non-béninois, sauf s'ils sont en association avec des Béninois. Par contre, les locations et baux emphytéotiques leur sont ouverts⁴⁴ ;
- des autorisations en fonction des seuils de surface (art 361, déjà cité). Celles-ci visent à assurer que l'acquisition correspond bien à un projet de mise en valeur. Mais rien n'est dit sur les critères de jugement, et aucun décret du CDF ne le précise. Par ailleurs, l'ANDF n'a pas en son sein les compétences nécessaires ;
- un droit de préemption est accordé à l'ANDF, qui en a l'exclusivité en milieu rural et peut agir pour le compte de l'Etat ou de collectivités locales. Tout projet de transaction doit faire l'objet d'une déclaration préalable à l'ANDF, qui a deux semaines pour exercer ce droit⁴⁵. Si les modalités d'exercice de ce droit sont précisées par un décret, ses finalités ne sont pas précisées. Il semble avant tout fait pour permettre à l'Etat et aux collectivités locales de (re)constituer un domaine privé pour leurs besoins propres, et non comme un outil d'une politique des structures, visant à orienter le marché vers certains types d'agriculteurs. L'ANDF peut aussi exercer ce droit en cas de prix de vente manifestement sur-évalué, pour freiner la spéculation (art. 12) ;
- une mise en location forcée des terres non mises en valeur. Disposition créée par la loi 2007 et reprise par le CDF, cette disposition⁴⁶ prévoit que des terres en propriété privée ou détenues selon la coutume, et non exploitées pendant plus de 5 ans, peuvent, après constat de non-mise en valeur par le maire et si le propriétaire ne déclare pas vouloir les exploiter, faire l'objet d'une mise à bail, le maire organisant cette dernière entre le propriétaire et un demandeur. Censée permettre aux agriculteurs ayant besoin de terres d'exploiter des terres inutilisées, cette mesure paraît difficile à mettre en œuvre : outre qu'il faut prouver qu'une terre a été non exploitée pendant plus de 5 ans, il suffit que le propriétaire déclare par écrit vouloir l'exploiter dans un délai d'un an pour stopper la procédure...

Nouvelles (à l'exception de la mise en location forcée, qui existait dans la loi 2007), ces mesures ne sont pas encore mises en œuvre, leurs modalités précises ne sont pas encore définies, et il conviendra d'observer les pratiques pour juger de leur efficacité.

44• Article 61 : Les non nationaux peuvent accéder à la terre en République du Bénin par la location ou les baux emphytéotiques ne pouvant excéder une durée de cinquante (50) ans et non renouvelables.

45• Décret n°2015-009 portant modalités d'exercice du droit de préemption et de location-vente des immeubles expropriés ou préemptés.

46• Article 368 : les terres rurales acquises en pleine propriété ou détenues dans les formes admises par la coutume dont la mise en valeur n'a pas été assurée dans les conditions fixées aux articles suivants peuvent faire l'objet d'une mise en valeur agricole ou pastorale par toute personne physique ou morale qui en fait la demande, comme il est prescrit à l'article 372 du présent code. Voir les articles suivants et le décret n°2015-014 portant conditions et modalités de mise en valeur des terres rurales.

Un accent sur la propriété plus que sur les droits d'usage, une absence de restriction sur le droit de vendre.

Avec des variations fortes, les réformes foncières s'inscrivent globalement dans une logique de reconnaissance, sinon de promotion, de la propriété privée et du marché. Les droits reconnus sont des droits de propriété, individuels et parfois collectifs. La question de la sécurisation des droits d'usage n'est guère posée, ou est vue comme un effet induit de la sécurisation des droits des possesseurs.

Le fait que les droits coutumiers soient cessibles est prévu et encadré par la loi. Il n'est guère prévu de restrictions au droit de vendre, ni de la part des communautés villageoises, ni en ce qui concerne les domaines familiaux.

La loi 2007-003 du Bénin statuait que les certificats fonciers pouvaient être individuels ou collectifs, que les certificats étaient cessibles, mais ne prévoyait aucune mesure spécifique sur la vente de terres disposant d'un certificat collectif, au risque de permettre des ventes illégitimes. Le CDF est encore plus ambigu quant au statut des terres familiales.

Aucun des textes récents ne reprend sous une forme ou une autre les restrictions prévues par le décret de 1956, par exemple, qui statuait que seules les parcelles individuelles, faisant l'objet d'une emprise évidente, et dont le titulaire dispose du droit de vendre, pouvaient être vendues en dehors de l'espace local.

Les approbations, quand elles existent, relèvent des autorités communales et administratives (Bénin, Burkina Faso). La Politique foncière agricole du Mali consacre explicitement quelques pages au besoin de régulation et prévoit des actions dans ce sens. Elle prévoit que les commissions locales interviennent dans l'autorisation des transactions concernant des entreprises agricoles. Mais la traduction de ces principes n'est pas encore faite.

Encadré 25. Le contrôle des transactions dans la Politique Foncière Agricole du Mali.

« La mise en œuvre de la PFA permettra de mettre en place les outils juridiques d'encadrement des transactions foncières en fonction des types de domaines. Les questions de la cessibilité et de la transmissibilité seront assorties de conditions et de critères de base définis de façon participative à l'échelle des communes et du principe de la cohésion nationale. Les commissions foncières et les collectivités territoriales seront avec l'Etat les acteurs majeurs de cet encadrement. Leurs rôles spécifiques seront déterminés par les textes de régulation.

En termes de processus, il s'agira d'organiser des consultations des populations pour rendre plus transparentes les transactions et d'exiger en plus un accord de la commission foncière pour les transactions effectuées par les entreprises agricoles, de faire des publicités foncières pour mieux informer et sensibiliser tous les acteurs, de mettre en place et de rendre opérationnels et transparents des mécanismes de dédommagement des populations, de mettre en place des mécanismes pour éviter les ventes de détresse de différentes natures ».

(Source : (Conseil supérieur de l'agriculture, 2014 : 33)

Au Burkina Faso, les chartes foncières peuvent contenir des mesures relatives à l'accès et à l'utilisation de la terre rurale. La loi 034-2009 intègre de plus des mesures fiscales taxant la délivrance d'attestations de possession foncière après achat bien plus que celles correspondant à une première délivrance (cf. tableau 15).

Encadré 26. Les chartes foncières, un instrument de régulation des prêts.⁴⁷

Avec la loi 2009-034 portant régime foncier rural, le Burkina Faso se dote d'un cadre original de régulation foncière, qui cherche à articuler normes locales et administration communale des droits de propriété formalisés. Les chartes foncières permettent de négocier et de légaliser, à l'échelle d'un village, d'un groupe de villages, d'une commune ou d'un groupe de communes, les règles de gestion des ressources naturelles, mais aussi les règles du jeu concernant les transactions foncières. Les chartes foncières locales (art 13) peuvent, entre autres, déterminer la durée du prêt, les contreparties éventuelles y relatives, les conditions de son renouvellement, la durée de la cessation d'exploitation de terres rurales pouvant entraîner la cessation du prêt, les motifs de résiliation du prêt de terre par le prêteur et les conditions de reprise par lui de sa terre ainsi que la durée du préavis à observer par le prêteur dans l'exercice de son droit de reprise ; les conditions dans lesquelles des héritiers peuvent poursuivre le prêt de terre contracté par leur auteur conformément au code des personnes et de la famille.

La question des investisseurs urbains ou internationaux, et de la mise en valeur des terres achetées.

Les politiques agricoles sont globalement plutôt favorables aux investisseurs urbains et internationaux, considérés comme les promoteurs d'une modernisation de l'agriculture. L'équilibre entre agriculture familiale et agrobusiness a été un des points majeurs des controverses sur la loi foncière rurale au Burkina Faso (Lavigne Delville et Thieba, 2015), comme sur le Code domanial béninois. Il l'est aussi dans les débats sur la réforme foncière au Sénégal, ce qui explique pour une part qu'ils rencontrent des difficultés à aboutir.

Tous les pays valorisent les investissements internationaux. Le Sénégal promeut l'affectation de terres par les Communes, après avoir tenté (sous le Président Abdoulaye Wade) de reprendre le contrôle des « zones de terroir » et de donner à une agence de promotion de l'investissement le pouvoir d'allouer des concessions. En Côte d'Ivoire, la loi de 1998 exclut de l'accès à la propriété les étrangers et les entreprises (seuls l'Etat, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à être propriétaires). Au Bénin, la propriété foncière en milieu rural est réservée aux personnes physiques ou morales de nationalité béninoise, ce qui n'empêche pas l'achat de terrains par une filiale béninoise d'une entreprise internationale.

Lorsque des régulations des achats sont prévues, c'est essentiellement en termes de seuils de surface, prolongeant les seuils définis pour les concessions rurales. Il n'y en a pas en Côte d'Ivoire. Au Burkina Faso et au Bénin, une série de seuils est définie, avec des autorisations relevant d'une instance plus élevée à chaque fois, jusqu'au conseil des ministres, pour une acquisition de plus de 100 ha (au Burkina Faso) et de 500 ha (au Bénin) (tableau 15).

La définition de seuils vise à accroître les exigences en fonction de la surface achetée, en intégrant éventuellement une étude économique et environnementale (Bénin). L'effectivité de telles dispositions reste cependant à démontrer :

- les seuils d'acquisitions sont faciles à contourner en découpant l'achat en plusieurs tranches pour rester en dessous ;

47• Cf. une analyse plus détaillée dans la fiche expérience correspondante (volume 3 de l'étude).

- ils portent sur une transaction (jusqu'à 1000 ha au Bénin) et n'empêchent pas de très fortes concentrations foncières à travers plusieurs achats ;
- rien n'est dit sur les conditions d'approbation, et les modalités d'étude des projets d'achat ou d'investissement. ;
- enfin, l'autorisation d'achat n'implique pas une mise en valeur effective, ce qui laisse entière la question des pratiques effectives et du respect des engagements.

Les textes ne posent aucune question sur la pertinence économique du projet d'investissement, ni sur son utilité sociale. La question des critères de jugement sur les projets d'investissement, et des instances compétentes pour une évaluation technico-économique, sociale et environnementale solide et indépendante demeure donc entière et avec elle celle de l'effectivité de ce type de mesures. Faute de traiter ces questions, définir de tels seuils en remontant le niveau politique de l'approbation risque, comme c'était le cas pour les concessions, de surtout politiser l'accès aux grandes acquisitions en les limitant aux alliés du pouvoir politique.

A retenir

Les transactions portant sur les terres coutumières ont longtemps été interdites, parce que les droits coutumiers étaient censés être abolis, ou reconnus seulement à titre personnel. Les réformes foncières engagées à partir des années 1990 partent de la reconnaissance des droits fonciers locaux et du marché foncier. Elles ont connu des trajectoires variées selon les pays et sont à des degrés divers. Là où de nouvelles législations ont été adoptées, elles sont récentes et leur degré d'effectivité est encore faible.

De ce fait, la majorité, sinon la totalité des transactions foncières se déroule dans un cadre « informel » ou « semi-formel » : les administrations locales, les communes, ont en effet développé des dispositifs semi-formels* de formalisation et d'enregistrement des transactions, qui assurent une sécurisation partielle, mais largement insuffisante, de ces transactions. Il est important de les prendre au sérieux, car elles révèlent la demande de sécurisation des transactions (en particulier des ventes). Mais, faute d'être organisés et régulés par l'Etat, et de traiter quelques points cruciaux, ils ne garantissent pas une sécurité maximale.

Orientées de façon plus ou moins forte vers la valorisation du marché et de l'agrobusiness, les législations récentes contiennent peu de mesures visant à réguler les marchés, et celles qui existent posent des problèmes de mise en œuvre.

II- Les risques liés au développement actuel de marchés fonciers ruraux non régulés.

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

(La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA, Ouagadougou, UEMOA, p.42).

Les analyses ci-dessus permettent d'explicitier les différents risques, potentiels et avérés, liés aux dynamiques actuelles de développement des marchés fonciers ruraux. Dans le but d'éclairer la réflexion sur les enjeux et outils d'une régulation, les TDR de l'étude insistent sur cette dimension des risques. Cette section reprend les principaux points sous cet angle. Elle insiste de façon volontaire donc sur les risques, ce qui ne doit pas faire oublier que le développement des marchés fonciers est aussi une opportunité, pour certains acteurs et que, lorsqu'ils ne sont pas trop asymétriques, ils peuvent contribuer à la fois à l'efficacité économique et à l'équité.

Il faut tout d'abord rappeler que les dynamiques de ces marchés fonciers ne sont qu'une des forces qui recomposent profondément les espaces ruraux et la problématique du développement agricole et rural. Dans leur ouvrage sur l'Asie du sud-est, intitulé « Powers of exclusion » (Hall, Hirsch et Li, 2011), les auteurs identifient six processus majeurs produisant de l'exclusion en milieu rural :

- la régularisation des droits sur la terre à travers des programmes d'enregistrement et de délivrance de titres (qui peuvent exclure certains ayants droit – femmes, pasteurs ; voire des ménages ruraux au profit d'acteurs externes en cas de manipulation) ;
- les politiques de conservation des forêts et la création de nouvelles aires protégées (qui excluent les ruraux de ces espaces) ;
- les nouveaux « booms » agricoles, autour de certaines cultures, qui suscitent l'intérêt d'entrepreneurs externes pour les terres ;
- les changements hors agriculture, comme le développement urbain ou d'industries, forts consommateurs d'espace ;
- les différenciations sociales et la constitution de classes sociales au niveau des villages, avec leurs effets en termes d'inégalités foncières ;
- les mobilisations de communautés locales pour défendre ou confirmer leur accès à la terre, qui durcit les règles d'accès et exclut les acteurs tiers (migrants, etc.).

On pourrait y ajouter le développement de l'exploitation minière, sous forme industrielle ou artisanale (orpaillage), qui elle aussi induit une transformation radicale de l'espace au détriment de l'exploitation agricole et pastorale.

Pour les auteurs, ces six processus induisent ou accentuent :

- une définition plus rigide et excluante de l'accès à la terre, au détriment des groupes vulnérables (femmes, jeunes, voire branches cadettes en intrafamilial ; migrants, pasteurs en extra-familial) ;
- le passage de normes centrées sur la parenté à des modes d'exclusion davantage fondés sur des règles et des dispositifs étatiques centralisés ;
- la fermeture partielle ou totale de la frontière agricole, par épuisement des fronts pionniers ;
- une transnationalisation des questions foncières, avec l'intervention d'institutions internationales, d'ONG, etc.
- des changements dans l'importance relative des légitimités sur la terre et l'espace, avec un poids croissant des logiques conservationnistes, de la propriété privée, de l'ethnicité.

A des degrés variés, les espaces ruraux ouest-africains connaissent aussi ce type de dynamiques, avec une rapide expansion urbaine, des politiques de formalisation des droits sur la terre aux effets discutés (Bromley, 2009; Chauveau, 2016; Comité Technique « Foncier et développement », 2015), la montée des logiques conservationnistes, le boom de certaines filières (hévée en Côte d'Ivoire, poivrons dans la zone de Diffa au Niger), des différenciations sociales croissantes en milieu rural, avec pour conséquences la saturation foncière d'espaces jusqu'alors largement disponibles, des durcissements des identités, de nouvelles formes d'exclusion de l'accès à la terre, pour les pasteurs et pour les agriculteurs. Dans certaines régions, l'octroi de concessions par l'État – l'affectation de terres par des

instances politico-administratives comme au Sénégal – à des entreprises internationales, à des agro-entrepreneurs nationaux, à des élites politico-économiques sans projet productif, contribuent aussi, hors marché foncier, à exclure des acteurs ruraux et à réduire l'espace disponible pour l'agriculture familiale et le pastoralisme.

Il importe donc, non seulement de prendre la mesure des risques d'exclusions liés au développement non régulé des marchés fonciers ruraux, mais de les mettre en perspective par rapport aux autres forces qui recomposent l'espace rural et comportent, elles aussi, des risques sociaux et économiques.

1- Les conflits et les risques sociaux liés à des ventes non sécurisées, parfois illégitimes, et aux contrats aux clauses non respectées.

On l'a vu, les ventes de terre sont une des sources importantes de conflits fonciers en milieu rural, pour une part lorsqu'elles se développent contre les normes sociales, mais plus largement faute de dispositifs efficaces de formalisation, garantissant leur légitimité et leur sécurité. Ces conflits se traduisent par des tensions qui peuvent déboucher sur de la violence (arrachage de terres, voire violence sur les personnes). L'absence de régulation du droit de vendre rend possible des stratégies opportunistes, en intrafamilial (un individu ou quelques individus apparentés vendant une terre sans l'accord des autres ayants droit), comme en extra-familial dans le cas de pratiques ouvertement opportunistes. Les carences des dispositifs de formalisation des ventes, le flou sur les termes du contrat parfois, l'absence d'archivage à date certaine, contribuent aussi à favoriser les contestations, les remises en cause, les réinterprétations, de part et d'autre.

L'offre actuelle en termes de sécurisation des transactions, qui ne traite pas sérieusement la question de la vérification du droit de vendre, contribue à la conflictualité des ventes de terre. Elle contribue à des spoliations dans l'espace local, et insécurise les acheteurs.

Au-delà, l'absence de régulation des marchés autorise des coups de force, des intimidations, des pressions pour forcer à vendre, en particulier dans le cas d'achats de grandes surfaces par des acteurs urbains puissants.

S'ajoutent à ces conflits, les conflits liés au non-respect, par les acheteurs urbains ou les entreprises, des engagements qu'ils ont pris en termes d'investissements dans des infrastructures, d'emploi de main-d'oeuvre, etc. Face à ces situations de non respect, les acteurs locaux sont fortement démunis. Ils ne peuvent bien souvent s'appuyer sur la justice sans aide extérieure (ONG etc.).

2- Les risques sociaux et économiques liés à la marginalisation foncière des autochtones et à la renégociation non régulée des accords antérieurs.

En phase de transition, l'émergence de transactions foncières marchandes et l'augmentation des prix poussent les familles ayant cédé des terres (souvent les enfants de ceux qui ont cédé) sous forme de tutorat* à des migrants, à vouloir remettre en cause ou renégocier la cession, à transformer l'installation gratuite en location, voire à expulser les fils des migrants pour vendre la parcelle ou la louer à un autre. De telles tentatives de renégociation s'observent aussi sur des ventes passées, lorsque le prix de la terre a fortement augmenté et que les anciens possesseurs ont le sentiment d'avoir été abusés : contestation de la vente ancienne et revente aux fils des acheteurs, pour tirer bénéfice de l'accroissement du prix de la terre ; revente de terres vendues mais non exploitées. Ces remises en cause insécurisent les acheteurs ou leurs descendants, aboutissant parfois à leur expulsion, souvent à un rachat de la parcelle. Plus fondamentalement, les basculements rapides dans la démographie et les modes d'accès à la terre suscitent des réactions fortes de la part des jeunes autochtones qui se retrouvent marginalisés, ou sans accès à la terre, dans les espaces autrefois contrôlés par leurs familles. Même s'il résulte de ventes faites librement par leurs parents, le sentiment de marginalisation foncière des jeunes (symptôme et source d'une marginalisation économique et d'une

difficulté à trouver des moyens d'existence et à s'installer dans la vie) peut être source de conflits violents, déstabilisant les rapports entre autochtones et migrants, entre autochtones et acheteurs de terre. L'ouest du Burkina Faso, mais surtout la Côte d'Ivoire forestière, en sont des exemples criants.

Pour autant, le passage – parfois conflictuel – d'arrangements non marchands (de type tutorat*) à la location peut être une façon de clarifier les relations entre autochtones et migrants, et de sécuriser les droits d'appropriation des premiers tout en stabilisant les droits d'exploitation des seconds, pour autant que les conditions de la location soient équilibrées (durée du contrat, prix, etc.).

3- Les risques d'exclusion par le marché.

Le passage de modes « coutumiers » d'accès à la terre à des transactions marchandes a l'avantage pour des acteurs externes à l'espace local d'échapper à des normes fondées sur des relations de dépendance clientéliste à celui qui leur octroie des droits de culture (tutorat). Des migrants, des urbains, peuvent négocier des droits sur la terre indépendamment des identités sociales, sans devoir s'engager (en tous cas pas de façon aussi forte) dans des rapports clientélistes. Des femmes peuvent, si elles en ont les moyens, acheter des terres là où elles ne peuvent pas la posséder par les normes coutumières. En achetant la terre qu'ils exploitent, ou en tous cas en acceptant de renégocier les droits acquis par leurs parents en location, les fils de migrants dans l'ouest du Burkina Faso peuvent sécuriser leurs droits. Ce passage correspond à un « désenclassement »* partiel des rapports fonciers, c'est-à-dire à la réduction ou la disparition de droits des différentes entités « collectives » (familles, lignages, communautés, villages, etc.) dont font partie les individus. Il se traduit également le plus souvent par une augmentation significative des coûts d'accès à la terre : il faut louer la terre là où quelques épis de mil en témoignage de reconnaissance suffisaient, ou l'acheter. Le passage à des transactions marchandes est donc susceptible d'exclure les acteurs qui ne sont pas en situation de faire face à l'accroissement du prix de la terre⁴⁸.

Tant dans les zones densément peuplées que là où la terre est disponible, un moteur important des ventes de terre est un besoin urgent d'argent, qui ne peut être trouvé d'une autre façon. Ces besoins peuvent être vitaux, pour faire face à une maladie, ou relever de besoins sociaux, comme les cérémonies de funérailles. L'impossibilité, pour les ménages ruraux, de trouver des ressources pour faire face à ces besoins alimentent un marché de l'achat-vente, où les prix peuvent se négocier en condition défavorable pour le cédant. Lorsque les terres vendues ou mises en gage sont des terres cultivées par le ménage, cela entraîne une spirale de décapitalisation : celui-ci doit rembourser la dette, ou assurer sa subsistance, à partir d'un capital productif réduit.

Dans certaines régions comme le Sud Bénin, les ventes de détresse et les ventes pour faire face à des besoins d'argent, contribuent à créer des familles rurales sans terre et à alimenter l'exode rural, depuis déjà plusieurs décennies (Floquet et Mongbo, 1998).

Dans certaines localités du Ziro, au Burkina Faso, le développement du marché foncier a déjà produit des « paysans sans terres ». Il s'agit :

- d'autochtones dont la quasi-totalité des terres du domaine familial a été vendue, contraignant ainsi une partie de la famille à emprunter des terres à d'autres autochtones ou même à des agrobusinessmen ;

48• Les logiques d'exclusion de l'accès à la terre ne sont pas seulement liées au marché. Lorsque la pression sur la terre est forte, les logiques coutumières produisent d'autres formes d'exclusion : les « étrangers », les acteurs en situation plus fragile dans les hiérarchies sociales et familiales (membres de la famille partis en migration, veuves ou femmes divorcées, jeunes des branches cadettes, etc.) peuvent voir leurs conditions d'accès à la terre se durcir, voire leurs droits acquis être mis en cause. Ainsi au sud Bénin, des migrants de retour ont peu de chances de se voir accordé une parcelle sur le patrimoine familial (Floquet et Mongbo, 1998). Dans la région de Maradi, la claustration des femmes en milieu rural, pratique récente, est avant tout le fruit de la pression sur la terre et de la volonté de concentrer les terres pour la production céréalière (Diarra et Monimart, 2006).

- de nouveaux migrants agricoles qui sont arrivés dans la zone depuis les cinq dernières années, et à qui les propriétaires terriens ne peuvent trouver de la terre. Ils sont des itinérants agricoles, passant d'un prêt de terre de très courte durée à un autre et généralement dans les domaines des agrobusinessmen. Ils vivent dans l'incertitude permanente et sont appelés à partir à tout moment vers d'autres localités ;
- d'anciens migrants installés depuis plus de 15 ans et à qui les hôtes (autochtones propriétaire terriens) ont retiré les terres au profit de nouveaux acquéreurs. La situation de ces derniers est plus critique que celle des nouveaux migrants dans la mesure où, se croyant être bien intégrés, ils ont non seulement investi sur les terres mais disposent de familles nombreuses, parfois plus d'une vingtaine de personnes.

Dans les régions où les terres sont disponibles, l'opportunité de revenus est aussi un facteur de vente de grandes surfaces. Des réserves foncières lignagères sont vendues, dans des logiques d'opportunité de court terme, aboutissant à réduire le patrimoine familial au risque de ne plus pouvoir faire face aux besoins en terres des jeunes.

L'exclusion par le marché touche d'abord les ménages pauvres, les jeunes que leurs parents ne peuvent pas installer sur leurs terres, et qui trouvent peu ou pas de terres à louer, ou à acheter. Cette dynamique alimente vraisemblablement l'exode rural des jeunes⁴⁹, qui ne trouvent pas forcément en ville des revenus stables et constituent une masse de jeunes sans emploi, facilement instrumentalisables politiquement et possiblement sources d'instabilité sociale et politique.

L'exclusion par le marché est d'autant plus forte que la pression sur la terre est forte et l'offre de terre limitée, et que des acheteurs urbains, qui disposent de capacités financières beaucoup plus élevées, contribuent à une rapide augmentation des prix, sur des critères où l'anticipation, la spéculation, dominent parfois et où le prix de la terre est largement déconnectée de la valeur de la production agricole. L'accroissement du prix de la terre y dépasse probablement largement l'inflation⁵⁰. Cette logique d'anticipation spéculative alimente une flambée des prix qui rend l'accès à la terre de moins en moins possible pour les jeunes. Il y a dix ans, un jeune diplômé avait pu acheter 2 ha de palmiers à 250.000 FCFA /ha dans l'Ouémé, grâce à des revenus salariés, et en vivre correctement. Un jeune comme lui serait aujourd'hui incapable d'acheter la même surface à 800.000 ou 1.000.000 FCFA/ha. Dans cette zone, la flambée des prix contribue donc à exclure même les jeunes diplômés qui voudraient s'installer en agriculture.

Le développement du marché de l'achat-vente à partir d'une conception « absolue » de la propriété privée fait porter un risque supplémentaire aux ayants droit familiaux, aux pasteurs, aux acteurs exerçant des droits de cueillette ou de passage. Dans une telle conception, héritée de la logique de l'immatriculation qui prévoit la « purge » de tous les droits antérieurs et aujourd'hui en partie intégrée par les acteurs eux-mêmes, le propriétaire détient des droits absolus sur sa parcelle. Le droit de passage et de vaine pâture des éleveurs, le droit de circuler des habitants du village voisin lorsqu'un chemin traverse la parcelle, le droit de cueillette détenu par les femmes, etc., sont considérés comme étant abolis par l'achat. Or, comme on l'a vu, on n'achète pas une terre, mais certains droits dessus. Une conception exclusive de la propriété privée pose le problème du devenir des droits des autres usagers et des autres ayants droits après la vente, de leur maintien ou de la négociation de leur abandon⁵¹.

49• Ce lien est fortement mis en avant dans les entretiens menés dans les études pays, mais n'a pas fait l'objet d'analyses.

50• L'inflation cumulée entre 1999 et 2013 est de 60%. Calculs d'après les données d'inflation de Index Mundi (indexmundi.com).

51• Dans le Code civil français, la propriété n'est pas absolue (Comby, 1989) : elle est restreinte par les lois et les règlements, dont les règlements locaux, elle respecte les droits des tiers et les servitudes existantes, qui sont préservées lors de la transmission de la propriété : ainsi, les chasseurs détiennent, dans certaines conditions, un « droit de suite » du gibier et peuvent traverser une propriété privée; le droit de passage d'un voisin qui doit traverser un terrain pour accéder à sa propre parcelle est inscrite comme servitude dans les contrats de vente, et l'acheteur qui achète en même temps cette servitude, est légalement obligé de la respecter, sauf décision du voisin d'y renoncer, enregistrée dans un acte notarié.

4- Les risques économiques et sociaux liés aux acquisitions par les élites urbaines, le problème des domaines improductifs dans un contexte de pression croissante sur la terre.

Relevant de logiques de négociation hors marché, les concessions octroyées par l'Etat ou les collectivités locales sont, dans certains pays, un facteur majeur d'exclusion des paysans et des pasteurs. Elles suscitent des mobilisations fortes des organisations paysannes et des organisations locales, débouchent souvent sur des contestations, voire des conflits violents, comme le Sénégal en a connus. Renvoyant aux mêmes logiques d'investissement dans la terre, à but spéculatif ou productif, les achats de terre par les élites urbaines contribuent de la même façon à réduire l'espace disponible pour le pastoralisme et l'agriculture familiale.

Les données manquent qui permettraient d'évaluer l'ampleur du phénomène⁵². L'effet des achats de terre sur l'espace disponible est immédiat pour le pastoralisme, dès lors que les domaines achetés sont exploités, ou même simplement clos. Il est d'ores et déjà perceptible là où ces achats sont importants en surface, où les terres achetées sont – en partie au moins – des terres cultivées (ou en jachère et incluses dans les cycles culturaux)⁵³ ou utilisées par des pasteurs. Il va se faire sentir davantage avec le temps, là où les terres vendues sont des réserves foncières, des friches, et ne sont pas en concurrence immédiate avec l'agriculture familiale : les terres vendues amputent les réserves foncières permettant l'installation des jeunes, l'accueil de migrants induisant une saturation de l'espace plus précoce.

Cette concurrence pour l'espace est particulièrement problématique là où les achats de terre par les élites urbaines ne correspondent pas à des logiques productives. Au Sud Bénin, dès les débats autour de la loi portant régime foncier rural, dans les années 1990, une des revendications des organisations de producteurs était de pouvoir accéder à ces domaines non exploités, pour qu'au moins ils ne soient pas exclus des espaces cultivables⁵⁴. La référence à une propriété privée absolue, où les droits ne sont pas liés à une mise en valeur effective de l'espace comme dans les régimes coutumiers ou certaines législations nationales, rend cette contradiction particulièrement forte. Elle pose problème également pour les éleveurs, qui se voient exclus de l'accès à des ressources pastorales hors zones cultivées : la clôture de grands espaces acquis par des acteurs urbains contribue à réduire l'espace pastoral, à concentrer les troupeaux sur les terres paysannes au risque d'accroître les dégâts de culture et les conflits agriculteurs/éleveurs. Les achats de terre improductifs constituent une privatisation – souvent à prix assez faible – d'espaces auparavant accessibles pour les besoins de la population rurale et donc une perte d'utilité pour la société.

5- Les risques d'effets négatifs des marchés fonciers en termes d'équité et d'efficacité, du fait des « imperfections de marché » et des carences de l'environnement institutionnel du secteur agricole.

On l'a vu, en théorie, la circulation des droits sur la terre à travers les marchés fonciers ruraux permet aux agriculteurs les plus productifs d'étendre leurs exploitations, contribuant à accroître la productivité globale. Ils sont donc positifs en termes d'efficacité, et aussi d'équité lorsqu'il n'y a pas d'économie d'échelle*. Mais un tel résultat suppose que les marchés fonciers soient fluides, sans trop de coûts de transaction, mais aussi, et surtout qu'il n'y ait pas de trop fortes « imperfections »* sur les marchés adjacents, autrement dit que l'accès aux intrants, à la main-d'œuvre, au crédit, soit souple et efficace, que l'accès aux filières de commercialisation également, qu'il n'y ait pas trop de risques.

52• Au Niger, 269 Titres fonciers de plus de 30 ha ont été délivrés entre 2008 et 2014, pour une superficie totale de 33 828,16 ha. De nombreuses concessions ou achats n'étant pas titrés, l'importance du phénomène est largement sous-estimée. La plupart sont concentrés dans quelques communes du pays. A Abalak, en zone pastorale, un ranch de 42 000 ha a été borné (source : RECA).

53• Dans le cas des ventes de réserves foncières lignagères, des migrants installés de longue date peuvent être « déguerpis ».

54• La loi 2007-007, puis le Code domanial et foncier intègrent une disposition en la matière.

Encadré 27. Les accaparements de terre et les ventes abusives : le point de vue de la CNOP au Mali.

Le phénomène d'acquisition des terres a commencé dans les différentes régions du Mali, à des degrés différents. Les zones de Niono (Office du Niger), Macina, les principaux centres urbains : Bamako et alentours, Baguinéda, Sanakoroba, Gao (zones cynégétiques), Koutiala, Sikasso, Yanfolila, Bafoulabé, Mahina... Ces différentes cités sont particulièrement concernées par l'acquisition à grande échelle, par le public, les privés nationaux et internationaux.

Ce phénomène a émergé depuis le milieu des années 1980 dans les zones rizicoles, pour ensuite s'accroître à partir des années 2000 et prendre un virage dangereux de nos jours.

La cession abusive des terres, à grande échelle, au détriment de la petite exploitation familiale représentant 80% de la population active du Mali, l'accélération du rythme de vente voire l'expropriation des abords immédiats des villages après les villes, l'installation massive du privé malien et étranger dont des Etats... sont autant de facteurs ayant attiré l'attention. Un autre problème que rencontre l'exploitation familiale est la vente abusive du capital foncier familial ou villageois par certains gestionnaires familiaux ou chefs de village peu scrupuleux. Il s'agit quelquefois de ventes au sein de la communauté rurale, qui sont conclues sans que l'ensemble des ayants droit n'ait été consulté. Mais très fréquemment, ces manipulations sont liées à l'irruption de hauts fonctionnaires, riches citadins, hommes politiques et notables ou d'opérateurs de l'agro business dans le marché foncier des localités situées à la périphérie des grandes villes ou dans les zones aménagées : ces derniers disposent de moyens financiers et relationnels sans commune mesure avec ceux des locaux et profitent de ce pouvoir pour corrompre des chefs d'exploitations ou de village en difficulté.

Source : (CNOP, 2013)

De telles conditions sont rarement réunies, dans les agricultures ouest-africaines pas plus qu'ailleurs. Dès lors, le jeu du marché a toutes les chances d'être porteur d'inéquité et d'exclusion, et aussi d'inefficacité productive, du fait de la relation inverse taille/productivité (lorsque cette dernière est vérifiée), qui fait que les exploitations les plus grandes obtiennent un produit net à l'hectare plus faible que les petites exploitations. Dans de tels cas, le transfert des droits sur la terre (droits de propriété via l'achat-vente, droits de culture via la location) vers les gros agriculteurs peut se traduire par une baisse de la production globale.

De plus, les asymétries de revenu entre acheteurs urbains et paysans, les ventes de détresse, alimentent un marché foncier profondément déséquilibré.

6- Les risques en termes d'emploi, de revenu et de sécurité alimentaire liés aux modèles agro-entrepreneurs.

La question se pose en particulier pour l'agriculture d'entreprise. Là où les terres achetées sont exploitées, l'impact sur la réduction de l'espace disponible pour l'agriculture familiale et l'élevage est le même, mais les exploitations entrepreneuriales peuvent offrir des opportunités de revenus qui le compensent en partie. Se pose alors la question des modes d'exploitation : des plantations extensives, mobilisant peu de travail, n'apportent guère à l'économie locale. Des modes d'exploitation très mécanisés, recourant peu à la main-d'œuvre, ne constituent pas des sources d'emploi pouvant constituer une alternative pour les ruraux. Inversement, certaines exploitations intensives en travail, intégrant une unité de transformation et offrant des débouchés aux productions de l'agriculture familiale peuvent avoir un effet positif sur l'économie locale.

Pour un entrepreneur, le critère économique principal est la rentabilité du capital investi. Pour les agriculteurs familiaux, c'est la rémunération du travail familial, et la durabilité des modes d'accès aux terres qui garantit l'avenir des descendants. Les modes d'exploitations porteurs d'intérêt général sont ceux qui combinent une forte production nette à l'hectare (une fois déduits le coût des intrants et du matériel) et une distribution de valeur ajoutée dans la société. Lorsqu'elle mobilise du matériel et des intrants importés plus que de la main-d'œuvre locale, l'agriculture entrepreneuriale produit-elle réellement une plus forte valeur ajoutée nette par ha ? Qui en bénéficie ? Des comparaisons rigoureuses entre les performances de l'agriculture familiale et de l'agriculture de firme devraient intégrer ces critères, à l'échelle régionale (Cochet, 2015).

De plus, pour rentabiliser son capital, l'agriculture d'entreprise met souvent l'accent sur les filières à haute valeur ajoutée. Celles-ci sont rarement les filières vivrières, très largement prises en charge par l'agriculture familiale. Lorsqu'elle se focalise sur des produits non alimentaires, ou destinés à l'exportation, sur des surfaces telles qu'elle est en concurrence avec l'agriculture familiale, le développement d'une agriculture d'entreprise peut affecter la sécurité alimentaire et par conséquent les moyens d'existence des ruraux. Le développement massif d'une agriculture d'entreprise, même s'il est rentable du point de vue des entrepreneurs, peut, s'il est en concurrence pour l'espace avec l'agriculture familiale, ne pas correspondre à l'intérêt général et avoir des impacts négatifs en termes d'emploi, de distribution de revenus dans la population, voire de sécurité alimentaire et de gestion durable des ressources naturelles. Cette question est d'autant plus cruciale que de nombreux espaces agraires sont déjà sous pression foncière, et que, du fait de la croissance démographique, l'Afrique rurale subsaharienne devra trouver des emplois pour des millions de jeunes dans les années prochaines (Losch, 2012).

Analysant les mutations des structures agricoles et les perspectives macro, Bruno Losch montre en effet que « chaque année, 17 millions de jeunes arrivent sur le marché du travail en Afrique subsaharienne (ASS). Ils seront 330 millions d'ici 2025, soit quasiment la population actuelle des États-Unis. Et il ne s'agit pas de projections : ces nouveaux actifs sont déjà nés ». Pour un pays de taille moyenne, comme le Sénégal, ce sont 269 000 jeunes qui arrivent chaque année sur le marché de l'emploi (IPAR, s.d.). Il ne sera pas possible à l'Afrique de reproduire les conditions des transitions passées, celles de l'Europe au XIX^e siècle qui a bénéficié d'une position hégémonique à l'échelle internationale et a « expulsé » 60 millions de personnes vers les Amériques fin XIX^e et début XX^e, ou celles de l'Amérique latine, dans les années 1950, à une période de substitution aux importations et de développement industriel. L'industrialisation fournira peut-être quelques millions d'emplois, mais pas suffisamment. Dès lors, « la première priorité est alors de renforcer les agricultures familiales plutôt que les agricultures d'entreprise, car elles occupent l'écrasante majorité des actifs agricoles, représentent le plus fort potentiel de production et d'emploi, et génèrent la plus grande part des revenus ruraux » (Losch : 3)⁵⁵.

Ceci ne signifie pas que l'agro-business ne puisse pas contribuer à la sécurité alimentaire, à l'emploi, mais que l'on ne peut pas considérer qu'il est a priori positif. Il faut interroger sérieusement les modèles proposés, leurs performances réelles, leurs effets positifs et négatifs pour l'économie et la société.

7- Les risques spécifiques au pastoralisme.

Avec l'expansion urbaine et l'expansion de l'agriculture, les pasteurs font face à une rapide réduction des espaces pastoraux⁵⁶ qui :

- réduit les ressources fourragères disponibles pour faire paître leurs troupeaux ;
- coupe les pistes de passage, l'accès aux points d'eau, les voies de circulation entre pâturages et pour la transhumance.

55• Voir aussi sur le sujet : (Losch, 2016).

Cette double dynamique fragilise l'activité pastorale, qui représente pourtant une contribution forte au PIB des pays de l'UEMOA, en particulier les pays sahéliens. Elle oblige à réduire les troupeaux, à trouver de nouvelles formes de mobilité. Elle contribue à la montée des conflits agriculteurs éleveurs, faute que les aménagements indispensables, en termes de couloirs de passage, de protection de certains espaces pastoraux, soient réalisés à l'échelle locale et régionale, que les grands couloirs de transhumance soient sécurisés à l'échelle de la sous-région. La marginalisation du pastoralisme, l'absence de perspective pour les jeunes pasteurs, contribue à la montée d'activités illicites (coupeur de route) de leur part. Elle joue un rôle dans l'émergence des mouvements djihadistes dans le centre du Mali.

Pour une part importante, ces processus sont liés à l'extension des zones cultivées, à l'accroissement démographique, aux changements techniques (culture attelée, développement du maraîchage). Les marchés fonciers ruraux n'y jouent qu'indirectement. La circulation des droits sur la terre via les marchés fonciers entre paysans ne change pas la pression globale sur les espaces pastoraux. Il y a pourtant des points sur lesquels ils ont un impact direct qui aggrave ces tendances :

- de nombreux grands domaines sont achetés en zone pastorale sahélienne, à titre de ranchs ou à but spéculatif, ou sur des réserves foncières servant de pâturages. Le droit d'accès et de pâturage des éleveurs est fréquemment remis en cause par l'acheteur, au nom d'une conception exclusive de la propriété ;
- lorsqu'ils sont exploités ou simplement clôturés, ces domaines réduisent les espaces pastoraux et gênent la circulation du bétail et/ou l'accès aux points d'eau.

Les acquisitions foncières par les investisseurs ont donc un impact particulièrement fort sur le pastoralisme, et ce d'autant plus que la question de la circulation des troupeaux, et celle de leur accès aux points d'eau, ne sont pas prises en compte lors de la négociation du terrain.

A retenir

Les marchés fonciers peuvent être sources d'opportunités pour certains acteurs, et de risques pour d'autres. Dans la logique du questionnement de l'étude, qui met l'accent sur les risques liés aux dynamiques actuelles des marchés fonciers ruraux, cette section synthétise ainsi ces risques :

- spoliation des tiers (ayants droit familiaux, pasteurs, voisins ayant besoin de traverser la parcelle, etc.) lors d'une vente ;
- perte d'efficacité économique en cas d'achat par des acteurs peu performants, et mobilisant peu de main-d'œuvre ;
- risque de développement de paysans sans terre et de tensions sociales.

Ces risques sont particulièrement élevés dans le cas des achats de terre de grande surface, par des acteurs hors agriculture familiale.

56• Voir pour le cas du sud ouest du Burkina Faso (Gonin et Tallet, 2012).

III- Les inquiétudes et les attentes des acteurs, notamment des organisations paysannes et pastorales.

Les risques liés au développement des marchés fonciers ruraux sont très diversement perçus par les acteurs. Globalement, les acteurs chargés des politiques foncières sont largement favorables au marché foncier, voire à l'agro-business, même si une partie des agents des Ministères de l'agriculture sont, à titre personnel, favorables à l'agriculture familiale. Dès lors, si la promotion des transactions marchandes et leur sécurisation sont posées comme des enjeux, la question de la régulation n'est pas – ou en tous cas pas encore – posée comme un enjeu de politique publique.

Les autorités communales sont dans l'ensemble favorables au marché foncier, qui peut être une source importante de recettes fiscales. Certains élus s'inquiètent cependant des risques liés à l'explosion des achats de terre.

Encadré 28. Quand des autorités locales veulent réguler les achats de terre.

Suite à des négociations avec le Syndicat Synergie Paysanne, le conseil communal de Djidja a pris un arrêté – peu respecté apparemment – interdisant les ventes de terre sur le territoire communal (Angsthelm, Mahinou et Lukacs, 2010). Au Burkina Faso, dans trois communes de forte implantation d'agrobusinessmen dans le Ziro, Cassou, Sapouy et Bakata, les autorités communales ont décidé avant même l'application de la loi 034-2009 de ne pas signer des procès-verbaux de palabres pour les parcelles de plus de 20 ha. Dans certains cas, il s'agissait même d'initiatives villageoises, comme ce fut le cas du village de Kou dans la commune de Bakata où les propriétaires terriens refusaient toute cession de plus de 5 ha, quelque soit le mode d'accès considéré, tandis qu'à Loué dans la commune de Cassou, des fils du village ont tenté d'élaborer un PVP standard pour le village et de mettre en place une structure villageoise chargée des PVP et «décharges foncières» composée des représentants des éleveurs et des migrants mossi de chacun de deux quartiers du village, du chef de village, du chef de terre, d'un guide, du conseiller et de président du CVD.

(sources : Ph.Lavigne Delville et S.Koudougou, enquête pays Bénin et Burkina Faso)

Les organisations paysannes et d'éleveurs d'Afrique de l'Ouest se sont, elles, massivement investies dans la lutte contre les accaparements fonciers internationaux, à travers des mobilisations collectives, des marches, des manifestations. Elles considèrent qu'il ne s'agit pas de dénigrer systématiquement tous les investissements et que certains peuvent offrir des opportunités de développement, mais elles sont méfiantes par rapport au discours sur le « gagnant-gagnant ».

Beaucoup d'organisations de producteurs se sont investies aussi dans le débat sur les politiques foncières au niveau national, à travers études, plaidoyers, investissement direct dans les arènes de négociation des réformes, pour promouvoir l'agriculture familiale.

Les organisations régionales, le ROPPA, le RBM et l'APSS prennent acte de l'existence des marchés fonciers, à condition qu'ils se développent dans un cadre légal et non dans le non droit, et qu'ils n'aillent pas à l'encontre de l'agriculture familiale et l'élevage pastoral.

La question du développement non régulé des marchés fonciers est aussi une source de préoccupations, variées selon les configurations nationales. A partir des entretiens menés dans les études pays, les inquiétudes peuvent se résumer ainsi :

- Les organisations professionnelles agricoles prennent acte du développement des transactions marchandes sur la terre. Elles s'inquiètent cependant des dynamiques en cours, dont elles pointent les risques pour l'agriculture familiale et le pastoralisme.

- L'expansion urbaine non régulée, la multiplication des lotissements, le rétrécissement des espaces ruraux est une source importante d'inquiétude.
- Une autre porte sur les acquisitions de terre par les élites urbaines, au sens où elles occupent des portions d'espace importantes, qui deviennent inaccessibles pour l'agriculture paysanne et l'élevage et bloquent ses possibilités d'expansion au fur et à mesure de la croissance démographique ; où elles suscitent une flambée des prix sur la terre qui excluent les ruraux les moins aisés et incitent les autochtones à remettre en cause les accords passés avec les migrants pour revendre la terre aux acheteurs urbains. Là où les achats ou les baux couvrent de grandes surfaces, à cheval sur plusieurs villages, cela attise les conflits territoriaux entre villages et les revendications des terres en question, pour tirer profit de la rente.
- Les OP fustigent les acquisitions non productives, qui ne devraient pas avoir lieu. Elles réclament pour cela l'application des seuils de surface, la mise en place de taxes sur la non mise en valeur (Burkina Faso) ou de dispositions de mise en location forcée (Bénin). Elles critiquent le non-respect des engagements des investisseurs en termes d'emploi, d'équipements sociaux et de durabilité environnementale.
- Les OP s'inquiètent des ventes de terre qui appauvrissent les paysans, dont le produit est investi dans des cérémonies, dans l'achat de motos, et est vite dilapidé. Elles craignent les conséquences de la pénurie de terre et du risque, déjà avéré dans certaines zones, de paysans sans terre, avec les conséquences en termes d'exode rural, d'accentuation des migrations, de pertes d'identité des autochtones et de risques de conflits.

L'extension des ventes aggrave ainsi les processus en cours de pression croissante sur la terre et de tendance à la renégociation des droits d'accès au détriment des acteurs les moins puissants : éleveurs qui voient les espaces de pâture se réduire, les couloirs de passage être supprimés, les clôtures fragmenter l'espace ; femmes sans moyens monétaires, pour qui les conditions d'accès se durcissent, et dont les droits de cueillette sont mis en cause par les ventes ; jeunes dont les possibilités d'accès à la terre se réduisent.

Dans les pays ou les régions où le principe des ventes ne fait pas débat, les propositions vont dans le sens d'une régulation :

- sensibilisation des ruraux et des autorités locales sur les risques liés au marché de l'achat-vente ;
- promotion du FVI et des baux de long terme, y compris avec les investisseurs ;
- promotion de la location avec paiement anticipé en cas de besoin monétaire urgent ;
- définition de réserves foncières destinées au développement de l'agriculture paysanne et aux espaces partagés dans le cadre des schémas d'aménagement ;
- mise en œuvre des régulations légales en termes de seuils de surface, d'obligation de mise en valeur des terres achetées ou impôt foncier dissuasif pour lutter contre la spéculation.

Au Sénégal, les organisations paysannes mettent en cause le principe même des ventes. Selon elles, il faut encourager une « cessibilité encadrée » et en pratique limitée au FVI. Issu de concertations entre organisations de la société civiles impliquées sur le sujet, le document de positionnement du CRAFS (Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal) sur la réforme foncière identifie, par rapport aux marchés fonciers ruraux, des positions clés :

- son opposition à toute option de réforme de nature à instaurer un marché foncier ouvert et une tendance à la marchandisation foncière ;
- l'admission de la mobilité foncière : certaines transactions peuvent être autorisées (prêt à titre gracieux et location), toutefois celles à titre définitif restent interdites (cession définitive, don, hypothèque etc.) ;
- la délivrance d'un titre d'occupation (attestation foncière, permis d'exploiter ou certificat foncier etc.) plus sécurisant et autorisant certaines transactions foncières.

En Côte d'Ivoire, les OPA dénoncent les « accaparements » des terres par l'Etat, les entreprises agro-industrielles et les cadres urbains. Plusieurs inquiétudes sont manifestées par les organisations professionnelles agricoles, comme des difficultés empêchant la gestion du foncier rural ivoirien, en général, et le fonctionnement du marché foncier, en particulier. Il s'agit notamment :

- de la volonté de l'Etat d'exproprier les communautés rurales de leurs droits fonciers dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de 1998. Dans le cadre de la loi du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, l'Etat donne un délai de 10 ans aux détenteurs des droits coutumiers pour se faire délivrer des certificats fonciers puis des titres de propriété. Passé ces délais, la « terre sans maître » devient la propriété de l'Etat ivoirien. Cette disposition de la loi est jugée inacceptable par l'ANOPACI qui voit là une manière d'exproprier les paysans de leurs terres car en réalité, ces derniers n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour établir des certificats fonciers et immatriculer leurs terres ;
- des litiges récurrents entre villages voisins sur les limites des territoires villageois, en particulier à la faveur de la négociation de projets agro-industriels sur plusieurs centaines d'hectares ;
- des remises en cause des « ventes » de terres conclues par le passé par les exploitants agricoles dans les zones forestières ;
- des « accaparements » de terres des communautés par l'Etat, les entreprises agro-industrielles et les « cadres » ;
- du nouveau schéma directeur d'extension de la ville d'Abidjan sur les terres agricoles.

Au Bénin, Synergie Paysanne réclame la mise en œuvre des dispositions de régulation prévues dans la loi et propose la rédaction d'un décret sur les baux ruraux, en vue de favoriser le bail au lieu de la vente.

PARTIE III

Penser la question de la régulation des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest

Cette partie propose un cadre conceptuel global sur la régulation des marchés fonciers, en explicitant pourquoi, de longue date, les sociétés et les Etats ont voulu réguler les risques liés au libre jeu du marché sur ce bien très particulier qu'est la terre, et en identifiant, à partir d'expériences variées à travers le monde, la gamme des leviers, directs et indirects, par lesquels des autorités publiques, étatiques ou locales, peuvent contrôler ou réguler les marchés.

Elle précise ensuite, à partir du diagnostic posé dans les parties précédentes, les grands enjeux de régulation que posent les dynamiques actuelles des marchés fonciers ouest-africains, avance des pistes sur les types d'intervention qui pourraient faire sens dans le contexte des pays de l'UEMOA, et identifie des conditions pratiques de mise en œuvre de tels instruments. L'enjeu fondamental est d'orienter le jeu des marchés fonciers dans un sens conforme à l'intérêt général, vers une répartition socialement désirable des droits sur la terre et les ressources, en termes de sécurité alimentaire, d'emploi, de lutte contre la pauvreté, de paix sociale. Il s'agit pour cela d'une part de combattre les facteurs qui expliquent que, à l'heure actuelle, les marchés fonciers – en particulier celui de l'achat-vente – produisent trop souvent de l'inéquité et de l'inefficacité économique, et d'autre part de favoriser explicitement les acteurs dont les pratiques contribuent à cet intérêt général.

Une condition – nécessaire mais non suffisante – pour cela est que les transactions foncières se déroulent dans un cadre clarifié, garantissant la légitimité de la transaction, la clarté de son contenu, la garantie du respect du contrat établi entre les parties. Mettre en place des dispositifs fiables, rigoureux et accessibles, de formalisation des transactions, et en particulier des ventes, est une priorité.

I- Réguler les marchés fonciers : un cadre conceptuel, une gamme d'instruments possibles.

Sortant du cadre de l'Afrique de l'Ouest, cette section pose de façon globale la question de la régulation et des différents leviers d'action dont disposent des Etats ou des collectivités locales pour influencer la dynamique des marchés fonciers. Dans de nombreuses régions du monde, la terre n'est pas considérée comme une marchandise, ou en tous cas pas comme une marchandise comme les autres, et le foncier a longtemps été – et est parfois encore – maintenu à l'écart des rapports marchands, en tous cas de l'achat-vente. Là où les marchés fonciers se sont développés, les Etats ont cherché à les contrôler pour éviter les processus de concentration foncière ou d'exclusion jugés socialement et politiquement risqués, ainsi que pour favoriser les groupes sociaux dont ils défendaient les intérêts ou les producteurs jugés les plus efficaces compte tenu des choix en matière de développement agricole et économique. Ils ont aussi cherché à corriger les effets du marché en termes d'inégalités, par des réformes agraires, ou des redistributions visant à corriger des injustices historiques.

Pourtant, paradoxalement, il n'existe pas de cadre conceptuel global, permettant de penser les enjeux de la régulation, les leviers d'action, les types d'instruments correspondant. Les tableaux proposés, ci-dessous, sont des productions originales, élaborées à l'occasion de la présente étude. Certains instruments, considérés comme particulièrement utiles pour la réflexion concernant l'Afrique de l'Ouest et choisis au cours de l'atelier intermédiaire de novembre 2016, ont fait l'objet de « fiches expérience » (volume 3 de cette étude).

Encadré 29. Les expériences analysées.

Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER), un outil de régulation des marchés d'achat / vente des terres agricoles.

Les lois sur le fermage (plusieurs pays d'Europe), outils de régulation des marchés de location des terres agricoles
 La régulation des marchés fonciers au sein des communautés paysannes (ejidos) au Mexique
 Les chartes foncières au Burkina Faso : un instrument de régulation du foncier ?

1- Que peut vouloir dire « réguler les marchés fonciers » ?

On appelle « régulation des marchés fonciers » l'ensemble des mesures qui, à une échelle ou une autre, visent à influencer sur ces marchés pour les orienter dans un sens voulu, et donc contrecarrer, en partie au moins, les effets jugés négatifs ou anticiper sur des dynamiques en cours. A travers la régulation, l'Etat (ou des collectivités locales) intervient sur les marchés pour en corriger les dysfonctionnements et orienter l'évolution de l'économie et de la société. Une intervention publique mal ciblée sur les marchés est cependant susceptible de conduire à des distorsions économiques marquées et/ou au développement de transactions informelles.

Pourquoi vouloir réguler les marchés fonciers ?

Dès les premières étapes du développement des économies de marché, la tension entre les logiques de privatisation et le refus des communautés paysannes de perdre le contrôle sur leurs territoires et sur ce qui fondait leur autonomie a été forte. Certains Etats se sont dotés de moyens pour limiter les effets jugés indésirables que le fonctionnement des marchés fonciers pouvait provoquer, du point de vue social, environnemental, alimentaire, sécuritaire, etc. Les monarches anglais ont d'abord combattu le mouvement des « enclosures », par lequel, l'aristocratie anglaise a constitué de grands domaines privés au détriment des terres paysannes et des parcours. En Amérique latine, les grands domaines coloniaux ont été constitués, souvent par la violence, par l'accaparement d'espaces. Les politiques foncières, depuis la fin du XIX^e siècle, ont alterné des phases de libéralisation des marchés fonciers souvent couplées avec une volonté explicite de démanteler les communautés indiennes, et des phases (parfois liées à des révolutions) de réforme agraire, de reconstitutions de communautés paysannes, en réaction à l'explosion de la concentration foncière induite par la libéralisation.

Dans de nombreux pays européens, la période qui suit la fin de la 2^e Guerre Mondiale voit émerger de nombreuses politiques d'intervention orientées à réguler la structure foncière (Courleux et Liorit, 2016). C'est le cas, notamment, en France (Coulomb, 1999; Merlet, 2016). Au niveau international, la fin du XIX^e siècle et le XX^e siècle (jusqu'en 1980) ont été l'âge des réformes agraires, d'inspiration socialiste ou libérale⁵⁷, visant à redistribuer la terre aux paysans et à contrôler la concentration foncière, avec souvent des contraintes fortes ou radicales à la marchandisation de l'accès à la terre. Par contre, des politiques d'ouverture économique ont été encouragées par les bailleurs de fonds internationaux à partir des années 1980, avec une orientation à l'accroissement des exportations dans le secteur agricole.

57• Certaines des réformes agraires les plus radicales ont été menées avec l'appui des Etats-Unis (Japon, Corée du Sud, Taïwan).

Encadré 30. Réformes agraires et réformes agraires « assistées par le marché »

Les réformes agraires redistributives du XIX^e et du XX^e siècle ont cherché à corriger, par une forte intervention de l'Etat, des inégalités constituées historiquement par la violence ou le jeu des marchés fonciers et devenues économiquement et politiquement intenable. Elles ont été mises en place, via l'expropriation sans compensations des grands propriétaires, par des Etats autoritaires, suite à des révolutions (pour celles qui étaient d'inspiration socialiste) ou dans une logique de contrer la menace communiste (pour celles mises en œuvre dans des Etats à économie de marché). Elles ont eu des effets très variables, en termes d'effectivité, et d'impact sur la production.

Avec le tournant néo-libéral, les réformes agraires autoritaires sont disqualifiées. Mais les problèmes d'inégalités foncières et le poids des injustices historiques demeurent. Les années 1990 ont vu des tentatives de « réforme agraire assistée par le marché », encouragées par les institutions internationales, au Brésil et en Afrique du Sud en particulier. Sur le principe du « willing seller willing buyer » (vendeur volontaire, acheteur volontaire), elles visent à encourager les grands propriétaires à vendre une partie de leurs terres, à des petits agriculteurs qui reçoivent pour cela des crédits bonifiés et parfois une subvention. Très coûteuses pour les finances publiques, ces réformes ont eu peu d'effets : une très faible part des terres a été mise sur le marché, à prix très élevé.

Associées à l'abandon d'une régulation parfois stricte des transactions foncières, ces nouvelles orientations se sont accompagnées bien souvent de processus de concentration de la terre et de précarisation de l'emploi rural (Carter et Mesbah, 1993). De telles évolutions sont associées au développement de marchés fonciers « très actifs » alimentés par une offre importante de la part de petits propriétaires dépourvus de ressources pour financer le fonctionnement de leur exploitation et souvent endettés, et une demande active de détenteurs de capitaux attirés par la rentabilité de l'agriculture d'exportation (Ibid.).

Cette récurrence d'interventions qui cherchent à prévenir ou à guérir les effets négatifs des processus de concentration foncière par le marché, découle du fait que les marchés fonciers sont rarement auto-régulés. Comme noté plus haut (partie I), les marchés fonciers sont souvent « imparfaits », ce qui explique pourquoi ils peinent à réaliser l'allocation « optimale » des terres qu'ils sont censés permettre. Pour certains auteurs, ces imperfections sont le résultat des freins que représentent la « tradition » ou les Etats (Vogelgesang, 1998). Pour d'autres, c'est la distribution initiale en terre et capital, et donc l'ampleur des inégalités, qui explique pour une bonne part les dynamiques de concentration de la terre et d'exclusion par le marché (Binswanger, Deininger et Feder, 1995). Les interventions des politiques devraient alors chercher à corriger ces multiples « imperfections » de manière à favoriser le développement de marchés fonciers actifs et efficaces.

Une autre raison importante pour laquelle les marchés fonciers ne produisent pas spontanément d'optimum économique et social est que la production dépend de multiples facteurs de production (crédit, intrants, équipement, force de travail, etc.) et que les « imperfections » sur ces marchés ont des conséquences importantes sur la productivité et sur la capacité des différents acteurs à s'engager dans les marchés fonciers. En effet, lorsqu'il existe des « imperfections » significatives sur ces autres « marchés », la libéralisation du marché foncier ne produit pas forcément des effets positifs en termes de productivité et a toutes les chances d'avoir des effets négatifs en termes d'équité. Dans cette perspective, c'est aux « imperfections » sur les marchés autres que les marchés fonciers (crédit, intrants, etc.) qu'il faut s'attaquer si l'on veut une régulation efficace et minimale des marchés fonciers. En définitive, les conditions dans lesquelles les marchés fonciers combinent efficacité productive et équité sont en pratique assez restrictives, et ne sont pas les plus fréquentes, en particulier pour l'achat-vente (les FVI posant moins de problèmes, on l'a vu).

Toute régulation répond à un choix de société, et s'inscrit dans la durée.

Une politique de régulation des marchés fonciers cherche à répondre à des objectifs donnés, à des problèmes tels qu'ils se posent à un moment donné, et se concrétise à travers l'action d'institutions et d'instruments qui paraissent faire sens dans un contexte politique et institutionnel donnés.

La régulation des marchés fonciers répond d'abord à un projet politique, à un choix de société : il s'agit d'orienter le marché au profit de telles structures d'exploitation, de tels acteurs qui sont jugés ceux dont les intérêts et les pratiques correspondent le mieux aux objectifs politiques, sont à même de contribuer à le concrétiser. Dès lors, il s'agit aussi d'aller contre d'autres intérêts.

Dans le cadre de cette étude, on partira du principe que les outils de régulation mis en place par les Etats ou par les collectivités à différentes échelles sont censés orienter les transactions foncières de manière à permettre le développement d'une structure foncière économiquement et socialement souhaitables : celle qui favorise l'établissement d'unités de production de taille optimale, associées aux systèmes de production qui créent le plus de richesse (four-niture de biens publics inclus). Au-delà de ces objectifs économiques (et en lien avec eux), une politique foncière et l'intervention sur les marchés peuvent être appelées à contribuer aussi à des objectifs d'inclusion sociale, de correction de rapports sociaux inégaux, de sortie de crises et conflits politico-fonciers, de compensations d'injustices historiques, etc.

Agir pour rééquilibrer ou transformer les structures foncières est une œuvre de longue haleine, qui suppose une volonté politique dans la durée et des institutions efficaces qui internalisent les objectifs de la politique foncière.

Des régulations à différentes échelles et concernant divers espaces sociaux.

Les marchés de droits fonciers s'inscrivent dans des espaces déterminés, selon les acteurs qui y participent, locaux, nationaux ou même internationaux. Dans le même temps, à ces différentes échelles géographiques, ils s'inscrivent aussi dans des espaces sociaux différents, emboîtés ou sécants et aux logiques différentes et caractérisés par des rapports de domination plus ou moins marqués. De ce fait, à l'échelle d'un même espace social, ils ont tendance à profiter davantage à certains individus par rapport à d'autres.

La régulation de marchés fonciers peut donc se penser à différentes échelles, du local au global. Les institutions chargées de ces régulations vont donc aussi pouvoir se décliner à ces différentes échelles. Dans une logique de subsidiarité, et/ou lorsque les territoires ruraux sont en pratique gérés par des autorités locales coutumières, la mise en place des régulations et parfois même leur définition, peut relever d'instances locales, en négociation avec les Etats. Si on considère, comme Elinor Ostrom (2010) qu'il est possible de construire des institutions qui conduisent à une action collective efficace quant à la gestion des ressources naturelles, on sera amené à intervenir sur la construction et le respect des cadres normatifs, sur leur imbrication et leur cohérence. A l'inverse, si on adopte la vision de Cleaver (2003) selon laquelle, les individus sont des « bricoleurs » qui construisent leurs propres mécanismes de gestion des ressources en fonction des cadres normatifs existants, de leur forme de penser et surtout des relations sociales avec d'autres acteurs, on aura tendance à prioriser des interventions touchant les rapports de force et visant à augmenter le pouvoir de certains acteurs sur d'autres dans les processus de négociation autour des droits sur les ressources naturelles (Merlet, 2010). En fait, ces deux visions ne sont pas contradictoires, mais plutôt complémentaires et il convient d'en tenir compte dans toute réflexion sur la régulation des marchés fonciers.

2- Des interventions directes et indirectes sur des trajectoires en cours : une typologie des leviers d'action possibles.

Les outils de régulation interviennent sur des trajectoires en cours, sur des processus de développement à l'œuvre, que ce soit au niveau des exploitations individuelles, qui s'agrandissent, rétrécissent, se morcellent, se reproduisent de génération en génération ou, au contraire, disparaissent, ou au niveau de la structure foncière à l'échelle nationale, qui se concentre, s'équilibre, etc. Toute réflexion sur la régulation des marchés fonciers doit être menée sous une approche diachronique. Les évolutions sur le plan économique et social qui caractérisent les processus de développement peuvent modifier la nature des problèmes que ces outils sont censés résoudre. Il est nécessaire de considérer dans le temps long les différents effets que ces outils induisent, et aussi de s'interroger sur les moments où, parce qu'ils ont réussi ou parce qu'ils ont échoué, il faut les adapter, les modifier, voire en changer.

Parmi les outils mentionnés ci-dessous, certains s'appliquent directement sur les transactions marchandes – ils déterminent qui peut vendre ou acheter, prendre ou céder à bail, et dans quelles conditions – alors que d'autres interviennent de manière indirecte, parfois par le biais d'autres marchés comme celui du crédit immobilier (Cf. tableaux 17, 18 et 19, pages suivantes). Précisons, pour éviter toute confusion, que ces trois tableaux sont organisés en fonction de la nature des outils de régulation, et non en fonction du type de faire-valoir qui lui aussi, peut être direct ou indirect.

Tableau 17. Régulation des marchés fonciers : typologie des interventions directes (1/2).

#	Grands types d'intervention	Outils type (non exhaustifs)	Remarques	Pays (exemples)
I	Délimitation de l'espace physique sur lequel peuvent s'opérer des échanges marchands de droits fonciers NB : ces droits (il en va de même dans tout le tableau) peuvent être de différentes natures	Interdiction des ventes dans certaines portions du territoire agraire		Mexique (réforme agraire)
		Exclusion de certains espaces (réserves naturelles, domaine public, etc.) et « classement ».	Impossibilité de réaliser des échanges marchands de droits fonciers [définitifs - « vente » ou temporaires - « location ou autres »]	Nombreux pays
		Définition des usages possibles et interdiction de vendre ou de louer les autres droits d'usage sur les différents espaces	Détermination de plans d'utilisation des sols, de zones à urbaniser, etc.	Nombreux pays
		Établissement de mécanismes non uniquement marchands sur un espace en fonction d'une politique d'aménagement	Exemple : réorganisation du parcellaire par des opérations de remembrement (imposé ou suscité)	France

#	Grands types d'intervention	Outils type (non exhaustifs)	Remarques	Pays (exemples)
II	Restriction des acteurs susceptibles d'intervenir dans les transactions marchandes de droits fonciers (propriété ou usage) NB : La définition des catégories d'acteurs revêt une importance fondamentale	Exclusion totale de certains acteurs	Ex : transactions seulement permises au sein d'un groupe ethnique, social, familial, etc.	Nombreux pays africains, latino-américains, asiatiques, ...
		Priorité à certains acteurs déjà présents	Ex : droit de préemption du fermier pour l'achat d'une parcelle	France (loi sur le fermage)
		Priorité à de nouveaux acteurs créés spécialement pour la mise en place d'une politique de régulation	Ex : En France, création des SAFER, pour les interventions sur les marchés d'achat/vente de terres agricoles	France Mexique

Tableau 18. Régulation des marchés fonciers : typologie des interventions directes (2/2).

#	Grands types d'intervention	Outils type (non exhaustifs)	Remarques	Pays (exemples)
III	Définition des règles des transactions et modifications de la nature des marchés NB : le marché ne pouvant conduire à une redistribution optimale des droits, il n'est pas possible d'opérer par « appels d'offres »	Définition des règles relatives à l'achat/vente Définition des règles des marchés de droits en faire valoir indirect : lois sur le fermage	Fixer les droits du propriétaire et ceux du preneur / exploitant, la durée des contrats, les modalités de fixation des loyers, etc. Obligation de mise en valeur (validation a posteriori). Validation a priori par des commissions foncières.	France, Espagne, Grande Bretagne, etc.,
		Création de droits spécifiques, faisant l'objet de régulations particulières qui ont des conséquences directes sur les marchés des autres droits fonciers	Ex : instauration d'un « droit d'exploiter », contrôlé par les Commissions des Structures, indépendamment des marchés d'achat et de ventes des « propriétés » et des « locations »	France, à partir des années 1960
		Outils visant à augmenter la transparence des marchés fonciers	Ex : relevés des prix pratiqués ; Affichage des transactions prévues Information préalable d'instances de régulation	
		Création d'institutions intervenant sur les marchés fonciers comme propriétaire intermédiaire entre vendeurs et acheteurs finaux	Banques (ou Fonds) de terres, publiques ou privées	Différents pays

#	Grands types d'intervention	Outils type (non exhaustifs)	Remarques	Pays (exemples)
IV	Établissement de seuils et de limites visant à contrecarrer les conséquences non souhaitées des marchés sur la distribution des droits	Limites maximales (ou minimales) de la taille des propriétés	Assez facile à contourner	Pologne, nombreux pays
		Limites maximales (ou minimales) de la taille des exploitations (faire valoir direct et faire valoir indirect)	Obtention du droit d'exploiter (commissions des structures)	France
		Limites portant sur les montants des transactions	Souvent, besoin d'autorisations à différents niveaux	Différents pays d'Afrique
		Interdiction de morceler pour vendre	Si contrainte respectée, décapitalisation totale, alors qu'une vente d'une fraction des disponibilités foncière aurait été préférable pour le cédant	Mexique post 1992
V	Imposition des transactions foncières marchandes	Sur la valeur de vente ou sur la valeur ajoutée	Inconvénient : incitation à ne pas régulariser les transferts de droits	
		Exemptions pour certaines catégories d'acteurs	Par ex. pour les installations de jeunes agriculteurs	

Tableau 19. Régulation des marchés fonciers : interventions indirectes.

#	Grands types d'intervention	Outils type (non exhaustifs)	Remarques	Pays (exemples)
L'enchâssement* du foncier dans les sociétés d'une part, les interrelations entre les marchés fonciers et les autres marchés d'autre part, rendent possible des formes de régulation des marchés fonciers dans la durée par des interventions ne portant pas directement sur ceux-ci. Ce tableau ne fait qu'en évoquer certaines.				
I	Sur les mécanismes non marchands de transmission des droits fonciers	Réglementation des dons		
		Réglementation des successions : égalitaires ou pas, aux fils et/ou aux filles, possibilité de transmettre ses terres avant sa mort, ...	La réglementation et la régulation des héritages ont souvent un rôle déterminant sur l'évolution des structures agraires dans le temps, et donc sur les marchés fonciers	Angleterre (pays dans lequel ces mécanismes ont joué un rôle très important au XXe siècle)
		Imposition des biens fonciers et autres biens lors des successions		

#	Grands types d'intervention	Outils type (non exhaustifs)	Remarques	Pays (exemples)
II	Sur les marchés financiers	Accès à des crédits immobiliers		France, Italie
		Accès à des crédits pour la production et l'installation des nouveaux agriculteurs		France, Italie
		« Réforme agraire assistée par le marché »	Financement des sans-terres (Banque Mondiale)	Guatemala, Colombie, Afrique du Sud, etc.
III	Sur les autres marchés de biens et du travail	Régulation des marchés des intrants		
		Régulation des marchés des produits agricoles	Cf. par exemple l'importance de la Politique Agricole Commune (PAC) en Europe	
		Régulation du marché du travail et de la circulation des travailleurs		
IV	Par le biais d'impôts et de subventions	Imposition annuelle sur les possessions de terres : Sur la propriété Sur les terres en usage	Rôle souvent essentiel sur le long terme	Nombreux pays
		Imposition sur les héritages (Cf. ci-dessus)		Nombreux pays
		Subventions pour l'accès au foncier, pour l'installation, ou pour le départ des vieux Droits à Paiements Uniques, comme nouvelle modalité de distribution des aides de la PAC	Peut ne concerner que certains acteurs ou au contraire la totalité des producteurs ou propriétaires	Europe

3- Finalités de la régulation et grands types d'instruments.

Qu'ils soient directs ou indirects, les outils de régulation des marchés fonciers répondent à de grandes finalités. Ces finalités doivent constituer un ensemble cohérent. Les différents outils de régulation doivent aussi être en cohérence les uns avec les autres et les politiques foncières doivent être en harmonie avec l'ensemble de la politique économique mise en œuvre par les Etats. C'est seulement à ces conditions que pourront être atteints les objectifs définis dans la politique choisie.

Cette section est organisée autour de trois grandes finalités :

- Créer les conditions pour que l'allocation des droits fonciers soit en cohérence avec les politiques économique, sociale, environnementale (N°1) ;
- Favoriser certaines catégories d'acteurs (N°2) ;
- Réduire les déséquilibres au niveau des rapports fonciers marchands (N°3).

Ces finalités peuvent ou non se combiner. Il est quelque peu arbitraire de hiérarchiser les « finalités », mais l'ordre d'exposition n'a toutefois pas été choisi au hasard. Les contrats, les procédures, les formes d'enregistrements susceptibles de sécuriser et de fluidifier les transactions foncières marchandes dépendront des orientations qui auront été choisies pour les mesures de régulation. Celles-ci doivent donc être réfléchies en amont des mesures et des outils.

Une allocation du foncier adaptée à la politique économique et sociale envisagée (finalité n°1).

Les outils de régulation des marchés fonciers visent à répondre à certains objectifs. Donc la réflexion sur les outils doit se faire en fonction des grands objectifs de la politique économique et sociale. Bien entendu, toute politique économique est censée contribuer à « l'intérêt général », mais cette notion est problématique compte tenu du fait que les sociétés intègrent toutes en leur sein des classes, couches ou catégories sociales dont les intérêts peuvent être divergents voire antagoniques (Dufumier, 1986). Il est donc difficile d'établir quelle est l'allocation des ressources qui serait optimale pour la société dans son ensemble.

Dans le cadre du développement rural, on peut néanmoins s'accorder pour dire que les modes d'allocation du foncier, au même titre que les autres composantes de la politique économique, doivent contribuer à accroître la richesse disponible pour la société, tout en garantissant des modes de (re)distribution de celle-ci compatibles avec les objectifs recherchés. Ceci concerne tant la production agricole que pastorale (dont l'enjeu économique, en termes de revenu national net, est souvent sous-estimé dans les pays africains). Bien entendu, s'atteler à cette tâche exige une volonté politique des gouvernements en place. Néanmoins, ces messages sont au cœur des mobilisations sociales qui ont très souvent précédé la mise en œuvre de politiques substantielles en matière de foncier dans les pays.

Les **plans d'aménagement territorial** constituent un premier instrument pour clarifier à différentes échelles – régionale, nationale – quelle peut être la répartition des différents usages – résidentiel, agricole, industriel, préservation des écosystèmes, etc. – en fonction des objectifs globaux envisagés.

Les plans d'aménagement territorial reposent sur un choix effectué par rapport aux différentes alternatives de développement d'une région, choix pouvant reposer sur « l'évaluation socioéconomique et environnementale » de ces différentes alternatives. Pour ce qui est des usages agricoles et/ou d'élevage, l'évaluation économique peut aider à identifier les modèles de développement de l'agriculture les plus à même d'accroître le revenu national (ou régional) net tout en favorisant une distribution juste de celui-ci parmi les agents économiques qui y contribuent. Ces modèles sont, à leur tour, caractérisés par des structures ou unités de production dont les traits caractéristiques et la logique de fonctionnement technique et économique doivent être pris en compte pour mieux adapter les mesures de soutien, dont celles qui concernent l'accès au foncier.

Revenant à la définition des usages des différentes terres et des droits – transférables ou pas – qui s'y appliquent, notons l'importance de la distinction entre « usage rural » et « usage urbain » et les fortes pressions spéculatives qui peuvent être exercées pour basculer de l'un à l'autre. En effet, la requalification de terres rurales en terres urbaines s'accompagne généralement d'un accroissement considérable de la valeur marchande de celles-ci. Les pressions spéculatives ne recourent pas les besoins de logement ou d'accès aux services qui peuvent justifier l'urbanisation. Ceci incite à rester vigilant dans la conception et le respect des plans d'aménagement territoriaux ainsi qu'au niveau des procédures de requalification des terres, afin de préserver l'espace agricole et rural d'une expansion urbaine incontrôlée.

Au-delà des grandes lignes de plans d'aménagement, réalisés à des échelles territoriales variées, les règles locales d'accès à la terre ou de gestion des ressources renouvelables peuvent aussi être explicitées et formalisées. Ainsi, en Afrique de l'Ouest, différents Etats ont établi de manière récente des dispositions claires pour la définition de ces usages locaux par les populations concernées, avec légalisation de ces règles par les Communes : Conventions Locales au Mali, Chartes Foncières Locales au Burkina Faso⁵⁸.

Parmi les principaux aspects qui caractérisent les structures agraires optimales et sur lesquels les mesures de régulation peuvent intervenir, se trouve la taille des parcelles et des unités de production. Dans le cadre des espaces à usage agricole concernés par des marchés fonciers, la régulation peut intervenir en fixant des seuils de surfaces minimales et maximales. Bien entendu, dans le même temps, ces outils sont établis par rapport aux agents que l'on souhaite favoriser dans leur accès au foncier et par rapport à une finalité de réduction des déséquilibres sociaux et des inégalités (Cf. finalité n°3). Selon les pays, c'est un seuil maximal, un seuil minimal, ou les deux à fois qui peuvent être fixés, généralement en référence à une exploitation de référence associée au modèle de développement souhaité. C'est par rapport à ces seuils que d'autres outils interviennent ensuite, directement ou indirectement, lors des transferts marchands de droits d'usage ou de propriété. Ainsi, certains appuis à l'installation – crédits à taux bonifiés ou exonérations fiscales par exemple – peuvent être soumis à la condition de s'installer sur une surface de taille suffisante pour que l'exploitation soit « viable » et adaptée au plan d'aménagement territorial dans un contexte géographique donné. C'est le cas des « surfaces minimales d'installation » en France ou des « unités minimales agricoles » en Espagne. La question de la surface minimale reste néanmoins ouverte, en particulier en ce qui concerne le contenu qu'il faut accorder au concept de « viabilité », celle-ci étant définie le plus souvent selon des critères de rentabilité financière qui ne sont pas forcément toujours conciliables avec des objectifs de viabilité économique, sociale et environnementale.

A l'opposé, des mesures peuvent limiter l'agrandissement à outrance de certaines exploitations ou propriétés par le plafonnement des surfaces. Dans certains pays, ce plafonnement répond à la pression démographique, aux besoins en terre pour des populations essentiellement rurales et croissantes. L'autorisation d'une vente ou d'un bail peut être soumise au respect de ces plafonds qui peuvent varier d'une région à une autre. C'est le cas en Inde, où les baux établis pour la cession de terres communautaires ou publiques portent sur des surfaces dont la taille maximale est établie par chaque Etat (1 000 hectares au Rajasthan et 400 hectares au Tamil Nadu). Il en est de même dans certains pays d'Afrique de l'Ouest comme le Bénin, où les cessions de terres ne peuvent dépasser les 1 000 hectares. C'est souvent aussi afin de prévenir la spéculation par certains agents que ces plafonnements sont définis. Ce rapport revient ultérieurement sur ce type de pression et sur la réduction des déséquilibres au niveau des rapports fonciers marchands que les outils de régulation sont censés amener.

58• Cf. fiche expérience en annexe 4.4.

Favoriser certains modes d'exploitation et certaines catégories d'agents économiques dans leur accès au foncier (finalité n°2)

Une fois les grands objectifs de la politique générale établis, les priorités en termes de mise en valeur du territoire qui en découlent doivent guider le choix des modes de régulation des marchés fonciers à appliquer de façon à favoriser certains modes d'exploitation du milieu, et/ou l'acquisition de droits de propriété ou d'usage par les catégories d'agents économiques les plus à même de contribuer à la réalisation de ces objectifs. Dans bien des cas, l'efficacité économique de l'usage de la terre par les agriculteurs familiaux (notamment en termes de valeur ajoutée par unité de surface) s'avère supérieure à celle associée aux grandes exploitations capitalistes à salariés (Binswanger, Deininger et Feder, 1995). Cela devrait encourager la mise en place de mesures de régulation permettant une intégration dans les marchés fonciers plus favorable aux unités de production paysannes / familiales.

Cependant, un problème fondamental est posé par la définition même de ces différentes catégories d'agents économiques dont, en l'occurrence, celle « d'agriculteurs familiaux » mais aussi, de manière plus générale, de celle du « statut d'agriculteur » ou de la « profession agricole » sur lesquels s'appliquent ensuite bon nombre des instruments de régulation : droit de préemption, crédit, fiscalité différenciée, etc. Une définition précise de ces catégories devient alors un enjeu essentiel afin d'assurer un bon ciblage des mesures de régulation mises en œuvre.

Ainsi, selon les pays, afin de décider du statut des agents susceptibles d'acheter des droits de propriété ou d'usage sur une terre – agriculteur, exploitant agricole familial, entrepreneur agricole, etc. – les instances régulatrices prennent en compte des critères ou des indicateurs variés, plus ou moins modulés selon les contextes locaux : l'ancienneté de l'activité agricole, la proportion de journées de travail fournie par les actifs familiaux, la proportion du revenu total résultant des activités agricoles, un seuil de surface de l'exploitation, la possession d'un diplôme professionnel, etc. Quels qu'ils soient, ces critères – qui constituent en soi un outil de régulation des marchés fonciers – ne doivent pas perdre de vue les systèmes de production que les orientations de la politique économique incitent à promouvoir. Ils doivent donc permettre de les identifier au mieux.

Une fois bien identifiés les agents économiques intervenant sur les marchés fonciers, les Etats mettent en œuvre différents dispositifs censés garantir que les transactions ne soient pas porteuses de conflits et opèrent dans la direction souhaitée. Les régimes juridiques peuvent prévoir que certains agents puissent faire valoir un « droit de préemption », c'est-à-dire le droit d'acquérir en priorité une parcelle lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de la mettre en vente. Le droit de préemption peut être accordé à des personnes, par exemple les propriétaires des parcelles voisines ou les fermiers installés sur la parcelle si celle-ci était jusque-là en location – à condition de remplir certains critères – par exemple « être agriculteur » ou « agriculteur familial », et parfois travailler personnellement la terre et non par le biais de travailleurs salariés (France). Il peut être attribué également à des agences publiques ou à des collectivités qui peuvent faire valoir ce droit pour ensuite revendre la parcelle selon des objectifs bien précis : favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs (en général de la même région), permettre l'agrandissement de certaines exploitations, mettre en œuvre des projets de conservation des paysages et de l'environnement, prévenir la spéculation foncière, etc. Le droit de préemption peut être accompagné d'une révision du prix établi par le contrat de mise en vente initial, mais ce n'est pas toujours le cas.

Dans certains cas, des mécanismes qui peuvent s'assimiler à l'application d'un droit de préemption peuvent être utilisés lorsque l'administration ou d'autres instances locales s'opposent explicitement à une vente de droits fonciers. La non-autorisation d'une vente résulte alors de la non-conformité de celle-ci aux objectifs susmentionnés. Signalons que des mécanismes de type « droit de préemption » peuvent parfois être utilisés dans la pratique sans qu'ils relèvent forcément de dispositions spécifiques explicitées dans des textes. Ainsi, au sein de certains groupes sociaux en Afrique de l'Ouest, il peut exister une sorte d'entente tacite prescrivant certains types de transferts – par exemple, uniquement entre membres d'un même groupe de voisinage, communauté, etc. Au Mexique, depuis la réforme de

1992, des cadres légaux et réglementaires établissent que l'assemblée d'un ejido doit approuver des transferts marchands de droits relatifs à des terres appartenant au territoire commun, en usage individuel ou collectif⁵⁹.

La procédure d'autorisation d'une vente et l'application du droit de préemption correspondent à des outils d'intervention directs sur le marché foncier. Ils déterminent qui peut acheter, qui peut vendre et sous quelles conditions. A ces mécanismes peuvent s'ajouter des instruments de régulation indirects, qui n'interviennent pas sur la transaction marchande en elle-même, mais favorisent l'intégration de certains agents économiques au sein des marchés fonciers. Il s'agit en particulier des instruments qui reposent sur la fiscalité et l'accès au crédit.

Les outils en lien avec la fiscalité peuvent porter sur les taxes prélevées au moment de la transaction ou sur des taxes foncières prélevées annuellement aux détenteurs de droits de propriété et/ou d'usage (Araujo Bonjean et Chambas, 1998; Comby, 2011). On parle de « taxation des flux » pour les premières et de « taxation des stocks » pour les secondes. Concernant les taxes sur les flux, elles sont souvent censées financer les coûts de la transaction pour la puissance publique. Cependant, un niveau d'imposition trop élevé peut réduire la possibilité d'acheter pour certaines catégories d'agents et entretenir une distribution du foncier éloignée de celle qui est souhaitée, ou encore maintenir de nombreuses transactions dans l'informalité. Les « taxes sur les stocks » – on parle généralement de « taxe foncière » – ont l'avantage de ne pas peser négativement sur les transactions, et de permettre des recettes significatives (car portant sur un grand nombre de parcelles) avec un taux d'imposition limité. Elles incitent aussi à investir, car une terre non utilisée coûte à son détenteur. La taxe foncière peut être utilisée de façon différentielle : de nombreux Etats prévoient des exonérations partielles ou totales, temporaires ou permanentes, en faveur de certains types d'acteurs. Celles-ci s'appliquent souvent à des agents qu'il s'agit de compenser en situation de crise – régions défavorisées, productions agricoles en déclin, etc. – mais également à ceux proposant des usages du foncier que les administrations souhaitent favoriser. Dans ce dernier cas, c'est surtout sur les années d'installation que ces exonérations peuvent porter. Des niveaux de taxe foncière plus élevés sur certaines terres ou certains types de propriété peuvent, au contraire, inciter certains agents disposant de droits sur des surfaces importantes à les mettre en valeur, à les louer ou à les vendre.

Par ailleurs, afin de remédier à l'écart souvent important entre les prix du foncier sur le marché et la capacité de les payer – en particulier celle des agriculteurs familiaux – les Etats peuvent proposer des systèmes de crédit pour l'acquisition de foncier à des taux bonifiés et à rembourser sur le long terme. Les critères d'éligibilité peuvent rejoindre ceux qui régissent les autres outils de régulation tout en ajoutant des exigences en termes de solvabilité du projet envisagé. Ces crédits peuvent servir alors à financer l'agrandissement – dans certaines limites – d'exploitations de taille « suffisante » pour être rentables. A ce titre les Etats peuvent définir, au préalable, des unités de référence permettant d'établir plus ou moins finement la taille des exploitations « viables » (cf. supra, finalité n°1). Les crédits à taux bonifiés peuvent s'adresser en particulier, lors des héritages, à celui qui « reprend » l'exploitation et doit acheter leur part à chacun des cohéritiers.

Des pays comme la Colombie, le Guatemala ou l'Afrique du Sud ont mis en place des « réformes agraires assistées par le marché » dans lesquelles des subventions pour l'achat de terres sont accordées aux segments pauvres de la population rurale. Néanmoins, dans ces pays, les transferts stimulés par ce type de mesures ont eu une portée très limitée dans la rectification des déséquilibres structurels et ont généré très souvent des effets opposés à ceux qui étaient attendus, au moins dans les objectifs officiels.

Les « banques de terres » peuvent proposer une solution complémentaire au problème de financement de certains agents pour acquérir des terres. Celles mises en place par les Etats peuvent répondre au problème posé par les coûts de transaction (Cf. infra finalité n°4) qui peuvent expliquer le faible intérêt des grands propriétaires de vendre leurs terres en petits lots. Les banques de terres sont censées assumer ces coûts en acquérant de vastes surfaces qui sont

59• Cf. Fiche expérience.

ensuite subdivisées en adaptant la taille des lots mis en vente aux capacités financières et de mise en valeur des différentes catégories d'acheteurs auxquelles elles s'adressent. Par ailleurs, certaines banques de terres sont le résultat d'initiatives citoyennes éventuellement appuyées par des fonds publics – ministères, administrations locales – et peuvent cibler des catégories d'acheteurs bien plus spécifiques, choisis notamment en fonction de la concordance de leur projet agricole par rapport à un modèle de développement rural reposant sur l'agriculture paysanne et l'agro-écologie. C'est le cas de Terres de Liens en France ou d'initiatives similaires dans différents autres pays européens et de la Banque de terres agricoles du Québec au Canada.

A l'opposé, notons que certaines « banques de terres » peuvent viser des objectifs et des agents bien différents. Ainsi en est-il en Ethiopie, où la banque fédérale de terres dispose de l'ensemble des espaces « vacants » ou « disponibles » – le plus souvent occupés et exploités par les populations locales – pour être cédés en location à des grands investisseurs nationaux ou étrangers.

L'augmentation du stock de terres disponibles pour l'installation des jeunes peut aussi provenir de mesures indirectes visant à permettre aux exploitants âgés de libérer leurs terres plus tôt. Ainsi, l'existence de systèmes de retraites pour les agriculteurs va faciliter leur départ. Des mesures spécifiques, comme l'indemnité viagère de départ (une somme forfaitaire versée à l'agriculteur âgé qui arrête de travailler et transmet son exploitation) mise en place en France dans le cadre de la politique des structures de l'après-guerre ont montré leur efficacité pour l'accélération des changements structurels du foncier agricole, sans provoquer les tensions que génèrent de nombreuses interventions directes.

Cependant, l'accès au foncier n'est qu'une partie de l'investissement nécessaire permettant à des jeunes de s'installer ou à des exploitations existantes de s'agrandir. Même lorsque les prix du foncier sont bas et le crédit pour acheter des terres est abordable, l'accès coûteux aux intrants et aux équipements ainsi que le caractère incertain des revenus qui peuvent être obtenus de l'activité agricole peuvent dissuader d'acheter des terres. C'est la situation qu'affrontent de nombreux jeunes ruraux en Afrique de l'Ouest et qui a été particulièrement bien décrite dans le cas du Sénégal. A ce niveau, l'intégration dans les marchés fonciers des producteurs que la politique économique à l'œuvre entend prioriser passe aussi par des instruments d'appui complémentaires qui interviennent sur d'autres marchés : crédits et subventions aux équipements et aux intrants, prix agricoles, etc., ou encore via des revenus minimums garantis.

Tous ces instruments permettent, dans le court terme, d'accroître la capacité de financement des exploitations pour s'établir ou s'agrandir. Ce faisant, ils peuvent être néanmoins à l'origine d'une demande accrue de terres et participer ainsi, paradoxalement, à une hausse des prix du foncier susceptible de laisser de côté ceux à qui les instruments de régulation sont adressés. A ce sujet, notons donc le besoin d'une mise en cohérence des politiques foncière et agricole dans le cadre large de la politique économique déterminée au niveau des Etats et des administrations régionales.

Réduire les déséquilibres au niveau des rapports fonciers marchands (finalité N°3).

Lorsqu'ils sont employés et combinés de façon pertinente, les outils mentionnés dans les parties précédentes correspondant aux finalités n°1 et n°2 sont susceptibles de résoudre les problèmes de déséquilibre et d'exclusion inhérents aux marchés fonciers. En effet, dans bon nombre de cas, les agents favorisés par l'établissement de seuils de surface, le droit de préemption ou par des mesures indirectes – crédits, exonération fiscale, banques de terres – sont des agriculteurs qui se trouvent dans des conditions relativement défavorables en termes financiers et de compétitivité pour accéder au foncier par le biais du marché. Cependant, il nous semble souhaitable de séparer ces deux premières finalités au moment de décider sur les outils de régulation les plus appropriés, même si la nature de ces derniers peut coïncider dans l'une et l'autre. En effet, « favoriser l'accès au foncier à certaines catégories d'agents économiques » ne veut pas dire que ces catégories correspondent toujours à celles qui sont les plus exclues ou les plus défavorisées. Ainsi, les baux portant sur de vastes surfaces concédées par des Etats ou des instances communales ou communautaires, assimilables à des contrats de fermage portant souvent sur de longues périodes, ciblent, de fait, des détenteurs de capitaux et un modèle de développement reposant sur les grandes unités de production.

Les outils décrits dans les deux sections précédentes peuvent aussi générer des pratiques clientélistes néfastes, et ce tout particulièrement si les institutions qui les mettent en place ne fonctionnent pas d'une façon suffisamment démocratique, si elles ne comptent pas sur les capacités suffisantes pour opérer, ou lorsqu'elles font l'objet d'instrumentalisation politique.

D'autres outils peuvent fonctionner comme des leviers d'action complémentaires pour réduire les inégalités et les déséquilibres au niveau des rapports fonciers au sein même des différents marchés.

Un axe majeur d'intervention consiste à intervenir sur l'environnement économique et institutionnel, pour rééquilibrer les rapports entre acteurs. Les interventions de politique agricole générale qui visent à faciliter l'accès au crédit, à améliorer l'accès aux intrants, à lutter contre les oligopoles sur les marchés, sont des mesures indirectes contribuant à réduire les asymétries, et à permettre aux petits producteurs d'être en meilleure position.

Au-delà de ces mesures, d'autres interventions directes peuvent contribuer à un rééquilibrage. Les marchés fonciers étant par définition régulés par les prix, une manière d'équilibrer le poids des agents qui y participent peut être celle d'intervenir au niveau des prix.

Les cas d'intervention directe sur les prix d'accès à des droits de propriété ou d'usage sont rares. Cependant, dans certains pays, l'autorisation à vendre peut être conditionnée au respect d'une certaine « proportionnalité » du prix proposé par le vendeur. C'est le cas en Allemagne où celui-ci ne peut dépasser de 20% la moyenne des prix du marché. En France, le droit de préemption des SAFER peut lui aussi s'accompagner d'une révision du prix proposé par le contrat initial que le vendeur peut refuser – il retire alors la terre du marché – ou contester – il peut saisir un juge pour fixer un prix.

Les interventions sur les prix ne portent pas toutes sur l'achat de droits de propriété sur le foncier. Elles peuvent aussi se situer au niveau des prix établis par les baux de location. Dans ce cas, les politiques de régulation du fermage intègrent généralement un ensemble cohérent de mesures appliquées aux contrats de location. La loi sur le fermage mise en place en France au lendemain de la seconde guerre mondiale ne se limite pas à garantir des droits d'usage sur de longues périodes au producteur (9 ans minimum, renouvelables sauf si le propriétaire souhaite reprendre la terre pour la cultiver personnellement) et à lui permettre d'acheter la terre en priorité si son propriétaire la met en vente, elle intervient également directement et indirectement sur la **régulation des montants du fermage, région par région**⁶⁰. Elle a eu de fait pour conséquence de transférer une part importante de la rente foncière du propriétaire vers le locataire, et a contribué de cette façon à accélérer la modernisation des exploitations agricoles. De nombreux pays d'Europe ont adopté des « statuts du fermage » qui protègent (plus ou moins) le preneur et usager de la terre dans son rapport avec le propriétaire afin de lui permettre d'investir dans la durée, d'améliorer ses systèmes de production et de l'inciter à maintenir ou à améliorer la fertilité des sols qu'il utilise. Ces différents régimes de fermage ont eu, toutefois, des impacts très différents suivant les pays et les moments historiques de leur mise en place.

Une des clefs du succès du statut du fermage en France, qui a vu l'emprise du faire-valoir indirect * se développer continuellement depuis les années 1950, vient de la mise en place de tribunaux spéciaux de résolution des conflits entre propriétaires et locataires et du poids des organisations paysannes qui avaient fait de la sécurisation de l'accès à la terre des fermiers et des métayers, une de leurs principales revendications dès le début du XXe siècle (AGTER, 2013; Merlet, 2016).

La régulation des régimes de faire-valoir indirect * acquiert de nos jours une importance croissante dans de nombreuses régions du monde. Le développement du fermage principalement, mais aussi de formes nouvelles de contrats « à part de fruit » et même, dans certains cas, celui de modalités d'agriculture contractuelle, encouragent à analyser

60• Cf. Fiche expérience.

par une approche systémique, l'ensemble des rapports sociaux (marchands et non marchands) régulant l'accès aux ressources et aux moyens de production.

- L'agrandissement des exploitations peut s'opérer de manière beaucoup plus rapide par le biais de locations que par des achats/ventes.
- Les concessions accordées par des États, des collectivités locales ou des instances coutumières à des « investisseurs » sur de grandes surfaces et pour de longues périodes correspondent à des baux emphytéotiques qui ne devraient pas échapper à des mécanismes de régulation.
- Dans les pays d'Europe de l'Est, la dé-collectivisation a créé de très nombreux petits propriétaires qui ne disposent que de petits lopins et n'ont pas les moyens de les travailler. Ces nouveaux propriétaires se retrouvent en situation très défavorable par rapport aux entreprises qui leur louent les terres pour constituer de grandes unités de production (en Roumanie ou en Ukraine, par exemple). On parle alors de tenure inversée*, les rapports de force entre propriétaires et locataires étant inversés par rapport aux situations qui prévalaient historiquement (Amblard et Colin, 2009).
- De manière générale, un examen détaillé des conditions des associations entre différents acteurs est alors nécessaire pour découvrir comment s'opère la redistribution de la valeur ajoutée entre ceux-ci, et vérifier si la relation est équilibrée.

Les régulations du fermage s'avèrent ainsi souvent complexes à analyser. Il convient de prendre en compte non seulement la durée du bail, le montant du fermage, mais aussi les possibilités pour le preneur de transférer son bail lors des successions, ou de le vendre ou non à autrui.

Avec le développement de **formes d'agricultures ou de propriétés foncières sociétaires** (sociétés anonymes, Groupements Fonciers Agricoles, etc.), on constate dans de nombreuses situations, un glissement des logiques familiales / patrimoniales vers des logiques d'actionariat. On n'achète plus « de la terre », mais des parts sociales. En France, mais aussi dans beaucoup d'autres pays d'Europe, les modalités de régulation des marchés fonciers qui avaient été mises en place dans la seconde partie du XXe siècle peuvent alors perdre toute leur efficacité : les SAFER, par exemple, ne disposent pas, pour le moment, de la possibilité de préempter des achats de parts sociales sauf dans la situation improbable dans laquelle, 100% de celles-ci sont cédées (Levesque, 2016). Il faut donc intégrer dans les mécanismes de régulation des droits fonciers, une régulation des marchés de parts sociales de sociétés ayant une emprise foncière.

C'est le plus souvent à des moments particuliers que s'opèrent les transferts fonciers marchands, lors de « ventes de détresse » ou lors des changements de génération. Des mécanismes spécifiques de régulation adéquats devraient donc être étudiés pour éviter que les évolutions des structures de production qui en résultent ne soient contraires au projet de société recherché.

Il convient également de prendre en compte, dans cette perspective de réduction des déséquilibres existant au niveau des transactions foncières marchandes, les parties tierces qui peuvent être affectées par celles-ci : membres de la communauté ou de la famille non consultés, usagers exclus (couloirs pastoraux, accès aux mares d'abreuvement, pêche, etc.).

A retenir

Les marchés des droits sur la terre nécessitent des mécanismes de régulation pour être en mesure d'assurer une allocation des ressources conforme aux objectifs des politiques économiques en termes de croissance, d'emploi, d'équité, mais aussi sociales, environnementales, etc.

La définition d'outils de régulation des marchés fonciers ne peut se faire de manière similaire dans les différents contextes géographiques et historiques. La pertinence de ces outils devra être évaluée à partir de finalités et d'objectifs en termes d'un projet de société dans les contextes bien précis dans lesquels ils seront appliqués.

Une cohérence devra être systématiquement recherchée entre les différents volets des politiques foncières, agricoles, économiques et sociétales, et il conviendra d'envisager la mise en place progressive des outils et le renforcement des capacités de gouvernance foncière des populations, aux différents niveaux, locaux, nationaux, voire mondiaux.

Un outil de régulation n'a de sens que s'il peut être mis en œuvre de façon effective. Certains outils supposent des institutions spécifiques, qu'il faut mettre en place. Si la volonté politique fait défaut, si les institutions ne sont pas en situation d'exercer réellement leurs fonctions, si leur mise en œuvre est laissée au bon vouloir des agents en place, alors l'intervention sur les marchés peut avoir des effets inverses de ceux souhaités, en favorisant la manipulation des règles et les acteurs les plus puissants. Une attention particulière doit être donnée aux conditions politiques et institutionnelles de faisabilité des différents instruments, dans les contextes nationaux.

Un décalage possible entre les objectifs de nombreux outils de régulation et leur application dans la réalité devra conduire à se poser la question du pourquoi de cette situation. Loin de condamner les efforts de régulation, l'analyse de ces dysfonctionnements devra aider à pointer non seulement le manque de moyens, mais aussi à mettre en évidence les insuffisances dans la formulation des outils de façon à pouvoir les perfectionner progressivement. Les contextes sociaux, économiques et politiques sur lesquels s'appliquent des mesures de cette nature changent constamment et de plus en plus rapidement. Il y aura donc toujours la nécessité d'actualiser et d'adapter les dispositifs de régulation des marchés fonciers. Les populations concernées devront jouer un rôle central dans ces processus de définition, de suivi, d'évaluation et de reformulation des instruments, afin de pouvoir atteindre, au mieux, les objectifs recherchés.

II- Les grands enjeux d'une régulation des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les types d'instruments possibles.

Le diagnostic que nous avons mené a permis de montrer les différents risques liés aux dynamiques actuelles de développement des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest (risques actuels ou prévisibles, en fonction des situations), les carences de l'offre actuelle en termes de sécurisation des transactions, la quasi-absence de connaissance et d'analyse sur l'ampleur des processus de concentration foncière et d'exclusion. La section précédente a mis en évidence les grandes finalités possibles d'une régulation foncière et les grands types d'instruments possibles. Mettre en perspective ces deux ensembles d'éléments permet d'identifier les enjeux majeurs de la régulation des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest, et d'identifier les types d'instruments possibles.

1- Partir des objectifs stratégiques définis par les Etats pour mieux réguler les transactions foncières.

Reconnaître, légitimer et sécuriser, pour pouvoir réguler.

L'extension, parfois rapide, des transactions marchandes portant sur des droits fonciers est une réalité, sous des formes variées et de façon parfois illégale. Elle est déjà ancienne dans certaines régions. Elle est absente dans d'autres, parce que les conditions ne sont pas réunies ou du fait de configurations spécifiques.

A des degrés divers, tous les pays d'Afrique de l'Ouest connaissent, sur une partie au moins du territoire, le développement de transactions marchandes, faire-valoir indirect * ou ventes. Dans les régions où ces transactions se développent, leur acceptation sociale est variable. Elle est reconnue et admise dans certaines régions, ailleurs, elle se fait contre la volonté des agriculteurs et des éleveurs, qui y participent malgré eux, à cause des contraintes économiques qu'ils connaissent.

Les faire-valoir indirects * ne posent généralement pas de problèmes majeurs. Les ventes peuvent rester non légitimes ou incomplètement légitimes, être voilées, euphémisées voire masquées. Le développement de transactions marchandes et de ventes ne signifie pas un total « désenchantement »* des rapports fonciers, des transactions qui ne sont plus liées aux rapports sociaux, aux identités sociales.

Les Etats ont donc une double diversité à gérer à travers des politiques foncières :

- la grande hétérogénéité des configurations régionales, qui a toutes les chances d'être durable ;
- la pluralité des normes concernant le foncier et les transactions foncières, qui sera elle-même vraisemblablement durable.

Avec des orientations variées sur le gradient entre propriété privée et droits coutumiers, les réformes foncières engagées à partir des années 1990 vont globalement dans le sens de la formalisation accrue des droits fonciers des individus et de la promotion du marché. Seul le Sénégal, en attendant la réforme actuellement en débat, continue de considérer que les terres dans les zones de terroir ne peuvent pas faire l'objet de transactions marchandes.

Pour autant, la question des transactions marchandes, de leur légitimité, de leur régulation n'est que partiellement traitée dans ces réformes, au profit d'une priorité donnée à la formalisation des droits. Or,

- un marché foncier dynamique peut exister sans droits de propriété formalisés, et la formalisation des droits n'active pas automatiquement le marché foncier. Les relations (qui jouent potentiellement dans les deux sens) entre formalisation (des droits ou des transferts de droits) et dynamisation des marchés font sens avant tout pour des acteurs extérieurs aux sociétés locales ;

- la reconnaissance que les droits formalisés sont cessibles ne règle pas la question de la formalisation et de l'enregistrement des transactions portant sur ces terres ;
- l'accent mis sur la formalisation et l'administration des droits enregistrés laisse dans l'ombre la question des transactions portant sur des terres coutumières, non légalisés, qui représentent l'essentiel du territoire, et sans doute encore pour longtemps ;
- les transactions portant sur les terres aménagées demeurent illégales dans la plupart des pays ;
- les dispositifs institutionnels des réformes foncières récentes ne sont que partiellement (Burkina Faso, Côte d'Ivoire) ou pas encore (Bénin) mis en place et effectifs sur le terrain, ce qui contribue à une hétérogénéité spatiale, voire à des flous sur les règles du jeu.

La première conclusion est que les transactions marchandes existent dans tous les pays, prennent des formes variées, sont amenées à se développer, et que les politiques foncières doivent les reconnaître, si elles veulent pouvoir les réguler, y compris dans les pays qui n'ont pas fait ce pas et, dans les autres, là où les transactions demeurent interdites, comme dans les zones aménagées. Pour autant, reconnaître l'existence des transactions foncières ne signifie pas pousser à l'extension du marché là où il n'existe pas, ni prétendre les enfermer dans des cadres inadaptés, définis a priori. Là où le marché n'existe pas, il y a le plus souvent de bonnes raisons à cela, et les arrangements non marchands jouent leur rôle de circulation des droits sur la terre. De plus, dans des contextes de « marchandisation imparfaite », dans des configurations agraires où le capital est un facteur limitant, des arrangements originaux existent et ont toute leur légitimité, comme les contrats de plantation.

Une seconde porte sur les modes de formalisation des transactions. Ceci ne peut se faire de façon opératoire qu'en couplant mécanismes locaux de légitimation et neutralité administrative à une échelle de suffisante proximité pour que ces dispositifs soient effectivement accessibles, tant matériellement (distance) qu'en termes financiers. La formalisation des contrats doit permettre d'officialiser la légitimité sociale de la transaction et lui apporter l'appui de l'État.

De plus, dans un contexte où une infime minorité des acteurs ruraux ont accès à la reconnaissance légale de leurs droits, et où cette situation ne peut que perdurer malgré les efforts actuels, le principe selon lequel il ne peut y avoir de transactions légales sur des parcelles qui ne sont pas « entrées dans la vie juridique » maintient la grande majorité des transactions foncières marchandes dans l'illégalité ou en tous cas dans des modes « semi-formels* » de validation, qui offrent des réponses de proximité, relativement pragmatiques, aux risques de remise en cause liés aux transactions, mais ne constituent pas des réponses suffisantes.

Orienter la dynamique des marchés vers une « répartition socialement désirable » des droits sur la terre.

Assurer la sécurité des transactions est une condition nécessaire mais pas suffisante. Dans des contextes de fortes asymétries entre paysans et acheteurs urbains, dans des économies agricoles marquées par de fortes « imperfections de marché », le libre jeu du marché ne produit pas un optimum social et économique : des besoins urgents d'argent obligent des familles à vendre et à s'appauvrir, des surplus de liquidité poussent des acheteurs urbains à acheter des terres sans véritable projet productif, des acheteurs urbains peuvent être escroqués par des ruraux, bref, le jeu du marché peut aboutir à des conflits ou des concentrations foncières avec des incidences négatives en termes d'équité, et même d'efficience.

De plus, dans un contexte de montée des tensions sociales ou de sortie de crises politico-foncières, l'attention à la paix sociale est un enjeu essentiel. Tout ce qui peut induire des expropriations ou être vécu comme telles, des abus de pouvoir, des coups de force de la part des acteurs puissants, ne peut que susciter des rancœurs et des sources de conflits. La légitimité des transactions marchandes est un facteur crucial pour limiter les risques de conflits liés au développement des marchés.

L'objectif des politiques foncières rurales est (ou devrait être) à la fois de poursuivre des objectifs sociétaux, en termes d'inclusion sociale, et de contribuer aux politiques agricoles. Les choix de régulation dépendent donc nécessairement des orientations spécifiques à chaque Etat. Des enjeux sont néanmoins communs. En fonction des priorités de développement agricole, et donc des modèles d'exploitation privilégiés, et des enjeux de paix sociale, il s'agit d'orienter la répartition des terres vers une « répartition socialement désirable » (Deininger, 2003) des droits sur la terre, « une utilisation des terres conforme à l'intérêt général », bref, vers des formes qui assurent paix sociale, efficacité économique en termes de valeur ajoutée pour la société, distribution de revenus, sécurité alimentaire.

Dès lors que la dynamique spontanée des marchés ne produit pas cette répartition socialement désirable, les politiques foncières gagneraient, en fonction des contextes de chaque pays et des priorités des politiques agricoles, à intégrer des mesures de régulation.

Quatre axes pour des régulations.

Quatre axes majeurs de régulation émergent de ce travail :

- Sécuriser les transactions
- Différencier les règles selon les espaces et les acteurs
- Rééquilibrer les marchés fonciers
- Décourager les achats improductifs et spéculatifs

Le tableau, ci-dessous, rassemble ces quatre axes d'intervention, et identifie pour chaque, une série de mesures, directes ou indirectes, potentiellement susceptibles d'y répondre. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, ni de composantes indispensables d'une politique de régulation. Un même problème (par exemples les achats improductifs) peut être abordé par des voies différentes, par le contrôle réglementaire ou par la fiscalité. Par ailleurs, chaque mesure est susceptible de rencontrer des difficultés de mise en œuvre, des blocages, voire de générer des effets pervers. C'est à chaque pays, à chaque type d'acteur des politiques foncières, de mener sa réflexion en la matière et d'identifier les mesures les plus pertinentes et les mieux adaptées à sa situation et à ses priorités.

Tableau 20. Enjeux de régulation en Afrique de l'ouest et familles d'instruments.

Problèmes	Mesures directes	Mesures indirectes	Commentaires
1. Sécuriser les transactions			
Droit de céder et accord des ayants droit	Certificat foncier/APFR, mais pas obligatoire PV conseil de famille pour les parcelles familiales Information à l'échelle locale, reconnaissance de la parcelle et de ses limites avec limitrophes et témoins+ autorités locales Négociations élargies et accord informé de l'ensemble des chefs de famille concernés pour les cessions de réserves foncières		Besoin de procédure fiable aussi sans certificat Problème de l'accord des communautés et de la prise en compte des groupes affectés
Clarté du contrat	Contrats types adaptés aux différentes transactions Explicitation du contenu du transfert de droits et de ses conséquences		A caler sur les arrangements en vigueur, au-delà des catégories standard
Validation et enregistrement	Dispositifs fiables de proximité Mobilisation des autorités locales, responsabilisées Enregistrement à date certaine Obligation de contrat écrit pour les ventes et les baux de long terme A encourager pour les locations Nullité des ventes non réalisées dans ces formes Audit de l'administration foncière locale		Option pragmatique : favoriser la souplesse et le faible coût des procédures de validation et enregistrement, au prix d'une moindre robustesse légale, et travailler parallèlement sur les modalités d'arbitrage en cas de litige

Problèmes	Mesures directes	Mesures indirectes	Commentaires
2. Différencier les règles selon les espaces et les acteurs			
Permettre une définition d'une partie des règles du jeu à l'échelle des territoires (types de transactions possibles en fonction des espaces concernés ; seuils de surface ; éventuellement acceptation ou non des ventes, d'achat par des acteurs externes à l'espace local, types de contrats, espaces, etc.)	Chartes foncières Délibérations communales Schémas locaux/communaux d'aménagement du territoire, préservant les espaces pastoraux Validation a priori des transactions par des instances locales		Y compris droit de refuser les ventes, éventuellement. Mais ce type d'interdiction est souvent contournée et favorise un marché illégal, souvent au détriment des plus faibles. Suppose acceptation d'une autonomie relative des sociétés locales, et des capacités de contrôle, avec le risque que les groupes sociaux locaux en position de force imposent leurs règles. Faire de l'existence de schémas d'aménagement communaux réalisés selon les règles une condition risque de bloquer ce type de mesure dans de nombreux sites.
3. Rééquilibrer les marchés fonciers			
Equilibrer les clauses du contrat	Durées minimales pour les FVI Respect des droits des tiers, des servitudes, des schémas d'aménagement		Fixer les durées de FVI peut être contreproductif si elles ne sont pas cohérentes avec les cycles productifs
Réduire les « imperfections de marché » ayant des conséquences sur les marchés fonciers		Politique de soutien à l'agriculture familiale (crédit, intrants, etc.) Accès au crédit pour la production Microfinance et alternatives aux cessions de détresse Accès au crédit foncier pour les agriculteurs, pour leur permettre d'acquérir des terres	Constituer un environnement économique favorable en termes d'options d'activités, ce qui augmente les alternatives des acteurs en position potentiellement moins favorable, est l'action la moins susceptible d'effets indésirables L'existence d'alternatives est un élément majeur pour que les termes du contrat ne puissent pas être imposés unilatéralement

Problèmes	Mesures directes	Mesures indirectes	Commentaires
Favoriser les FVI plutôt que les ventes (hors configuration de tenure inversée)	Large information sur les locations et les baux Locations pluriannuelles avec paiement anticipé comme alternative aux ventes de détresse et à la mise en gage Favoriser une contractualisation souple sur les FVI, en fonction de la longueur du contrat (Cf. supra) Option de baux de long terme sécurisés		Les baux d'une certaine durée doivent être enregistrés de la même façon que les ventes
Orienter les marchés de l'achat vente vers les producteurs assurant efficacité économique et emploi	Info sur projet de vente et priorité aux agriculteurs locaux Seuils de surface Droit de préemption en faveur de catégories ciblées		Les seuils de surface peuvent être aisément contournés. Par ailleurs, il n'y a pas de relation directe entre surface, efficacité économique et emploi. Le droit de préemption suppose des finalités et des conditions clairement définies et des institutions capables de l'exercer dans le respect de ces finalités.
Assurer une équité dans la négociation des grandes acquisitions	Apporter un appui aux communautés dans la négociation du contrat Prise en compte du droit des tiers et des implications pour eux Analyse économique, sociale et environnementale des projets d'investissement par une instance compétente et indépendante, et débat local sur les résultats	Garantir le respect des engagements dans les projets d'investissement	

Problèmes	Mesures directes	Mesures indirectes	Commentaires
4. Décourager les achats improductifs			
Traiter le cas des acquisitions improductives existantes	Prescription extinctive sur les terres agricoles achetées mais non mises en valeur au bout de x années (au-dessus d'un certain seuil)		La prescription extinctive organisée par l'Etat est le moyen le plus sûr d'éviter les accumulations improductives. Pose le problème du statut des terres ensuite et des modes de remise sur le marché Problème de la capacité des Etats à contrôler les mises en valeur Problème de la notion de « mise en valeur » et de son interprétation
Exiger un projet d'investissement pour les acquisitions de surfaces importantes	Projet d'investissement pour les acquisitions de surfaces importantes, et analyse économique, sociale et environnementale des projets d'investissement.		Suppose une capacité d'analyser de tels projets, de la part de l'institution chargée de le faire, une analyse non politisée, et une capacité de suivi et de sanction en cas de non-respect des engagements
Inciter fiscalement à la mise en valeur des terres		Taxe sur les terres achetées (éventuellement progressive en fonction de la surface, ou modulée selon le niveau de sécurité foncière de l'achat (titre ou pas titre) et incitant à investir ou louer, et rendant coûteux les domaines improductifs Taxe sur les terres achetées mais non exploitées Incitations positives de type subvention ou exonération en cas de mise en valeur d'une certaine surface.	Pour autant qu'elle puisse être mise en œuvre, une fiscalité annuelle suffisamment lourde est une puissante incitation à exploiter, en FVD ou FVI Difficulté de définir la mise en valeur et risque de politisation Quand elles existent, les réserves foncières villageoises, indispensables au développement de l'agriculture familiale, ne relèvent pas de ces taxations.

Problèmes	Mesures directes	Mesures indirectes	Commentaires
Compenser les effets des achats improductifs, sans remise en cause de la propriété	Imposer un droit d'accès des éleveurs aux espaces non exploités Maintien (à travers un dispositif contractuel transitoire explicite) des droits d'usage paysans sur les terres achetées mais non encore exploitées Autorisation administrative d'exploiter délivrée par la Commune à de jeunes agriculteurs en cas de non mise en valeur de domaines achetés		

2- Une première priorité : des dispositifs adaptés et fiables de sécurisation des transactions foncières, pour un « bon fonctionnement » des marchés.

Les transactions marchandes sur terres coutumières ne sont véritablement organisées et encadrées ni par la coutume ni par les dispositifs étatiques. Les acteurs locaux sont laissés à eux-mêmes face aux implications de ces transactions, aux risques d'opportunisme ou de malversation qu'elles permettent. Il y a là une carence institutionnelle de la part de l'Etat, que les dispositifs semi-formels* ne comblent qu'en partie.

La première priorité, en termes de régulation des marchés fonciers, est de mettre en place des dispositifs simples, opératoires, fiables, de formalisation et de validation des transactions sur la terre, qui sécurisent cédants et preneurs face aux risques d'opportunisme ou d'interprétation des contrats. L'enjeu premier est la sécurité des contrats, c'est-à-dire la protection des cédants comme des preneurs face aux risques de réinterprétation du contrat ou de non-respect de ses clauses.

Des dispositifs accessibles et opératoires pour formaliser, valider, enregistrer les transferts définitifs de droits sur la terre.

On l'a vu, les acteurs locaux ont bricolé des solutions, sous forme de « petits papiers », de contrats sous seing privé, plus ou moins institutionnalisés dans la « coutume administrative ». Ces dispositifs locaux semi-formels* sont à prendre au sérieux : ils sont les seuls à offrir une solution face au développement des ventes, dans un contexte de forte carence de l'offre publique ; ils offrent des réponses partielles, de proximité. Mais, ils ne peuvent pas être efficaces s'ils ne sont pas explicitement reconnus, soigneusement encadrés juridiquement et institutionnellement. En effet, les diverses formes de légalisation, d'affirmation des contrats par des autorités politico-administratives permettent de valider l'existence d'un contrat, mais ne répondent pas à plusieurs problèmes clés qui expliquent la prévalence des conflits.

Les faiblesses de ces dispositifs peuvent inciter à vouloir les supprimer et en créer de nouveaux. Or, même imparfaits, ils sont essentiels à prendre en compte même lorsque les Etats mettent en place des politiques volontaristes de formalisation des droits :

- les dispositifs conçus par l'Etat, dans une logique juridique et administrative, peinent à être opératoires sur le terrain. La trop forte juridisation des procédures les rendent fréquemment inaccessibles, à une partie au moins de la population ;

- ils reposent, le plus souvent, sur le principe selon lequel, il ne peut y avoir de transactions sécurisée que sur une parcelle « entrée dans la vie juridique », qui est l'objet d'un titre, d'un certificat, d'une attestation ;
- si leur lien avec l'existant n'a pas été pris en compte, ces dispositifs vont s'ajouter aux dispositifs existants, au risque de doublons et d'inefficacité. Ainsi, l'expérience montre que les certificats ne se substituent pas directement aux contrats de vente, et que les procédures actuelles traitent peu le problème de l'articulation entre contrat de vente et nouveau certificat, au risque de maintenir des flous sur la sécurisation des transactions ;
- enfin, le temps de déploiement de ces politiques fait que de nombreuses portions du territoire (là où les nouveaux dispositifs ne sont pas déployés), de nombreuses parcelles au sein des espaces où les nouveaux dispositifs sont en place, resteront dans la durée sous un statut « informel ».

Le design institutionnel des dispositifs de formalisation des transactions, d'archivage des contrats et d'administration des droits formalisés doit reposer sur des principes d'accessibilité, de proximité, de fiabilité, de pérennité financière et institutionnelle. Or, ces principes sont souvent contradictoires entre eux : la proximité va de pair avec une multiplication d'instances, avec des conséquences en termes de coût, de capacité à mobiliser des compétences, parfois de fiabilité. Elle peut aller de pair avec une soumission aux rapports de force locaux, aux inégalités sociales et statutaires. Inversement, des dispositifs étatiques peinent à être déconcentrés à un niveau suffisant, les procédures sont mal connues, la fiabilité n'est pas non plus assurée et le risque de manipulation d'une information foncière stratégique sont forts.

Des dispositifs à double niveau, avec une formalisation du contrat à l'échelle locale, en présence de témoins et d'autorités villageoises, permettant d'acter publiquement du transfert de droits, puis validation et enregistrement par une autorité administrative déconcentrée ou décentralisée, semble opératoire, à condition que le bon fonctionnement de l'ensemble du dispositif soit assuré (en termes de financement en particulier). La forme de cette autorité peut varier : commune, administration territoriale, bureau déconcentré d'une agence dédiée, pour autant qu'elle combine proximité et fiabilité.

Les procédures doivent être à la fois simples et efficaces, car portant sur les problèmes clés, sans formalisme juridique excessif. Mieux vaut des procédures rustiques, accessibles, qui apportent une solution à 80% des cas et laisse les instances de résolution des conflits traiter les 20 % restant, que des procédures complexes, coûteuses, qui excluent 80 % des cas, ouvrent la voie à des incertitudes et des opportunités de corruptions à la moitié des 20 autres... Les exigences formelles doivent être limitées à l'indispensable⁶¹. L'administration foncière doit être en mesure d'assurer un enregistrement à date certaine des transactions, un traitement rapide et fiable des demandes, un archivage fiable, une tenue à jour de l'information foncière.

L'administration des droits sur la terre est un champ privilégié pour le clientélisme et la corruption. La mise en place d'instances nouvelles, ou la réforme des dispositifs existants suppose une capacité à assurer une administration foncière fiable et transparente. Le niveau de qualification du personnel, le caractère fonctionnel des procédures et des règles du jeu, sont importants, mais l'éthique du personnel, l'accompagnement des apprentissages pour assurer que les procédures sont maîtrisées, que les difficultés pratiques sont résolues, et enfin l'existence d'audits indépendants peuvent être des conditions pour une gestion transparente.

61• Ainsi, la matérialisation des limites de la parcelle vendue sur le terrain doit être faite, par tous moyens ; le recours à un plan topographique peut être encouragé, mais peut n'être obligatoire que pour les achats par des gens extérieurs au village ; l'intervention coûteuse d'un géomètre expert n'est le plus souvent pas nécessaire.

Une formalisation obligatoire pour les achats-vente.

Les achats-vente cristallisent les conflits, parce qu'elles portent sur des transferts définitifs de droits. Les contrats de vente actuellement pratiqués n'évitent pas les conflits, car ils ne règlent pas :

- la question du droit de céder du cédant,
- parfois celle du contenu des droits cédés,
- la date de la transaction.

Faute que ces questions soient traitées, les ventes sont potentiellement insécurisées, les coûts de négociation sont accrus, les risques de remise en cause élevés.

Toute vente doit faire l'objet d'un contrat écrit et être enregistré auprès de l'institution chargée de l'administration foncière locale, sous peine de nullité.

Pour éviter toute renégociation ultérieure, de bonne foi ou non, d'une vente, le contrat doit être explicite sur le fait qu'il s'agit d'une vente, que le vendeur cède tous les droits et renonce à tout droit sur la parcelle, pour lui et ses descendants. Pour répondre à des besoins particuliers, l'existence de contrats de cession de droits d'usage sans aliénation du fonds de terre, de cession du droit d'exploiter une plantation, peut permettre d'assurer que le choix de la vente n'est pas contraint.

En cas de paiement fractionné, une solution doit être proposée pour que les règles du paiement soient claires, et déterminer à quel moment la vente est considérée comme réalisée.

Des transactions sécurisées, même sur des parcelles non légalisées.

Certains conflits induits par des transactions foncières ne relèvent pas d'un registre contractuel (le contenu des droits cédés) mais viennent, en amont, d'incertitude sur les droits du cédant sur la parcelle concernée. Une reconnaissance formelle du ou des détenteurs des droits et du contenu de ces droits avant leur transfert résoudrait une bonne partie de ces conflits. Du point de vue de la culture juridique en Afrique de l'Ouest, c'est même un préalable : on ne peut céder légalement qu'une terre « entrée dans la vie juridique ».

Encadré 31. Penser la formalisation, en termes de stock ou en termes de flux ?

La culture juridique ouest-africaine sur le foncier est marquée par la tradition de l'immatriculation, qui correspond à ce que Joseph Comby (Comby, 1998; 2007) appelle « la création de la propriété par le haut », c'est-à-dire une procédure administrative où l'Etat octroie un droit de propriété privée à un individu. Cette logique s'oppose à la création de la propriété « par le bas » telle qu'elle s'est historiquement développée dans les pays européens, par la consolidation progressive de droits de propriété, au fil des héritages et des transferts, enregistrés de façon de plus en plus systématique par des écrivains publics, puis des notaires, au fil de l'histoire. Dans la première logique, on s'intéresse aux « stocks » de parcelles, dont il s'agit d'identifier le propriétaire et de matérialiser la propriété par un titre octroyé par l'Etat et attestant du lien entre parcelle et propriétaire. Dans la seconde, on s'intéresse aux « flux », aux transferts, et c'est le fait d'avoir acquis une parcelle dans des formes légales et incontestables, auprès de quelqu'un qui la détenait pour l'avoir lui-même acquise de façon légale et incontestable, qui constitue la preuve de la propriété. L'Etat définit les conditions pour que ces transferts se fassent de façon transparente et fiable, enregistre les mutations pour actualiser ses outils administratifs et fiscaux, mais ne s'engage pas sur les droits eux-mêmes.

En Afrique francophone, les recherches d'alternatives à l'immatriculation, pour sécuriser les droits de l'ensemble de la population, et pas seulement ceux de la minorité ayant accès au Titre Foncier, demeurent dans une logique de « stocks » : les Conseils municipaux au Sénégal affectent des droits aux demandeurs, les certificats fonciers sont délivrés au Bénin par l'Etat et attestent de la possession ou de la propriété de la parcelle ; il en va de même en Côte d'Ivoire avec la loi de 1998. Correspondant plus aux demandes des habitants, la logique des contrats ou seing privés, et de l'affirmation des conventions de vente, est différente et repose sur la logique des flux. Ce qui amène à discuter les liens entre les deux logiques, d'autant que plusieurs expériences montrent que la certification ne remplace pas la formalisation des transactions foncières (Boué et Colin, 2015), mais vient compléter l'offre de solutions préexistante.

De plus, dans une logique de sécurisation des « stocks » et non des « flux », où c'est un certificat sur une parcelle qui atteste de la propriété, et, non le fait de l'avoir acquise dans les règles comme dans le Code civil, l'acheteur doit, à la fois, établir un contrat de vente qui soit solide, puis obtenir le titre ou le certificat correspondant, ce qui double les procédures et les coûts, sauf si la délivrance du certificat est automatique et intégrée à la procédure même de légalisation du contrat de vente.

La mise en œuvre de politiques de formalisation des droits présente cependant des difficultés trop souvent ignorées par leurs tenants (Colin, Léonard et Le Meur, 2009; Lavigne Delville et Mansion, 2015). Les opérations de formalisation systématiques, type Plans fonciers ruraux, demandent des moyens financiers considérables de la part de l'Etat, elles posent des problèmes de mise en œuvre là où les droits fonciers ne sont pas déjà largement individualisés. Elles ne peuvent être généralisées à court terme sur le territoire. De plus, les acteurs ruraux ne sont pas toujours demandeurs d'un document dont ils ne voient pas toujours l'utilité. Au Bénin, la demande pour des certificats sur les parcelles levées lors des opérations PFR est très faible.

La formalisation à la demande, de type immatriculation, est trop longue et trop coûteuse pour pouvoir être exigée comme un préalable. Elle a souvent servi d'outil de spoliation, du fait de la « purge » de tous les droits antérieurs et de procédures menées loin de l'espace local. La délivrance à la demande de certificats fonciers (ou d'attestation de possession foncière rurale au Burkina Faso) peut être une solution. Mais, si elle reconnaît, en général, l'existence de droits individuels ou collectifs, elle traite mal la question des autres ayants droit sur la parcelle. L'efficacité de ce type de démarche à grande échelle n'est pas encore avérée au Burkina Faso du fait de la jeunesse de cette politique. En Côte d'Ivoire, le coût des procédures de certification, du fait des étapes nécessaires et du nombre d'acteurs à

mobiliser, fait qu'elles sont totalement inaccessibles aux producteurs familiaux, et qu'un petit nombre seulement des acheteurs urbains y ont recours (Kouamé, 2013).

Enfin, demander à un vendeur de faire certifier sa parcelle avant de la vendre oblige à doubler les procédures (certification, puis vente, enregistrement de la vente, et délivrance du nouveau certificat au nouveau propriétaire) ce qui allonge les délais, multiplie les coûts et est incompatible avec les ventes urgentes, au risque de favoriser des transactions informelles.

Pour toutes ces raisons, il semble indispensable de prévoir des procédures pour sécuriser au maximum les ventes de terre, même non dotées d'un certificat. Ceci ne peut se passer qu'au village : un maire qui affirme une convention de vente ne peut qu'attester que deux personnes sont venues signer un contrat, sans savoir si la parcelle existe et si le cédant a le droit de la vendre.

Le certificat de non litige utilisé au Bénin (annexe 2.4) vise à remplir ce manque, mais l'absence de litige au moment de la vente, attestée par le chef de village, ne garantit pas l'absence de conflit futur. Annoncer la vente par crieur public, signer le contrat de vente sur la parcelle, en présence des témoins et des limitrophes, et du chef de village (ou de l'autorité responsable) (et éventuellement d'un représentant de l'administration foncière), marquer les limites sur le terrain, intégrer au contrat (ou joindre au contrat de vente) une attestation du chef de village ou de l'autorité responsable selon laquelle, à sa connaissance et après enquête, le cédant a le droit de vendre, peuvent limiter les risques de contestation ultérieure.

Dans cette optique, c'est le contrat de vente qui fait entrer la parcelle vendue dans la vie juridique.

La question du droit à céder pour les parcelles familiales.

Une part importante des conflits sur les ventes porte sur la contestation du droit à céder du cédant. Cela se pose pour les ventes multiples et les pratiques ouvertement frauduleuses (lorsque le vendeur n'a aucun droit sur la parcelle). Mais aussi et surtout pour les parcelles relevant de patrimoines familiaux ou de réserves foncières. Partout où les droits sur la terre ne sont pas totalement individualisés, où la terre est un patrimoine lignager ou de famille élargie, où les héritages ne sont pas partagés, la question du droit de vendre sur les terres familiales doit être traitée, sous des formes qui limitent au maximum les risques d'opportunisme (y compris intrafamilial) et de contestation ultérieure. Le fait qu'une parcelle dispose d'un certificat ou d'une attestation préalablement à la vente résout une partie du problème : on sait, le cas échéant, que la parcelle est familiale et qui est son « gestionnaire ». Dans de tels cas, cela empêche des ventes complètement frauduleuses, peut éviter des ventes par un cadet, par un tiers, mais ne résout pas le problème de l'accord des ayants droit sur la vente. Et, on vient de le voir, cela ne peut être une obligation, en tous cas à court terme.

L'information préalable au village, sous les formes habituelles, est sans doute une condition. Le fait que la signature du contrat ait lieu sur place, voire sur la parcelle elle-même, en présence des voisins (pour les limites), des ayants droit familiaux dans le cas de biens familiaux, d'une autorité villageoise (chef de village ou instance locale de gestion foncière) semble une condition. Mais cela ne règle pas forcément la question de l'acceptation de l'ensemble des ayants droit, en particulier des absents.

Dans les cas où la parcelle est une parcelle familiale, qu'il y ait ou non certificat, un PV de conseil de famille autorisant explicitement la vente d'une parcelle donnée à un prix donné, et donnant mandat à un de ses membres pour signer la vente, semble une étape indispensable, même si le conseil de famille n'a pas d'existence légale. Un tel document est déjà utilisé dans certains cas.

Encadré 32. PV de conseil de famille relatif à une location.

L'an deux mille.....et le, Nous membres de la famille de M.....sommes réunis au domicile de M.....à....., S/P de.....en sa qualité de

Etaient présents: (voir liste de présence)

L'ordre du jour portait sur.....d'une propriété de terre rurale dehectares appartenant à M.....située dans le terroir coutumier rural de.....

A l'issue de cette rencontre, tous les membres de la famille ont donné leur accord quant à lade cette propriété à M.....

La parcelle est louée à titre de fermage de partage selon la règle "deux tiers, un tiers".

Nous autorisons de ce fait M.....de disposer de cette propriété après accomplissement des formalités coutumières et administratives.

Ont signé (liste des membres)

Nom et prénom.....n°CNI.....signature.....

En foi de quoi, le procès-verbal de conseil de famille a été établi pour servir et valoir ce que de droit.

Fait àle.....

(Sources : G. Kouamé, étude pays)

Un tel PV ne garantit pas que l'ensemble des ayants-droit soient présents ou représentés, en particulier lorsque certains d'entre eux ne résident pas sur place (un accord écrit de leur part peut alors être demandé). Mais cela permet au représentant local de l'autorité publique de refuser de valider la vente, s'il sait que des personnes clés du groupe familial ne sont pas signataires. Inversement, dès lors que ces membres clés ont validé la vente, celle-ci ne peut plus être contestée devant la justice, même si d'autres ayants droits non consultés peuvent être en désaccord, ou découvrir a posteriori la vente.

Une telle disposition permet de séparer deux conflits actuellement indissociables : le conflit portant sur l'existence ou la légitimité de la vente (qui met l'acheteur en insécurité) et le conflit intrafamilial sur les modes de décision ou le partage du montant de la vente : dès lors que le PV existe, que la majorité des ayants droit (ou ceux dont le poids social est le plus important) a donné son accord, il est plus difficile de contester la légitimité d'une vente, et il est plus aisé à des instances d'arbitrage de qualifier le conflit de conflit intra-familial, et non de conflit sur la vente elle-même. Une telle mesure n'est donc pas une solution miracle, elle ne supprime pas tout risque de contestation, mais elle est susceptible de limiter significativement les remises en cause de ventes. Proposer un cadre légal souple permettant aux collectivités familiales de se constituer en personne morale, avec un représentant légal ; exiger un mandat explicite, donné par le conseil de famille à son représentant pour toute vente ou bail de long terme, sont des dispositions complémentaires renforçant la sécurité des transactions foncières sur les terres collectives, et réduisant le risque de contestation ultérieure.

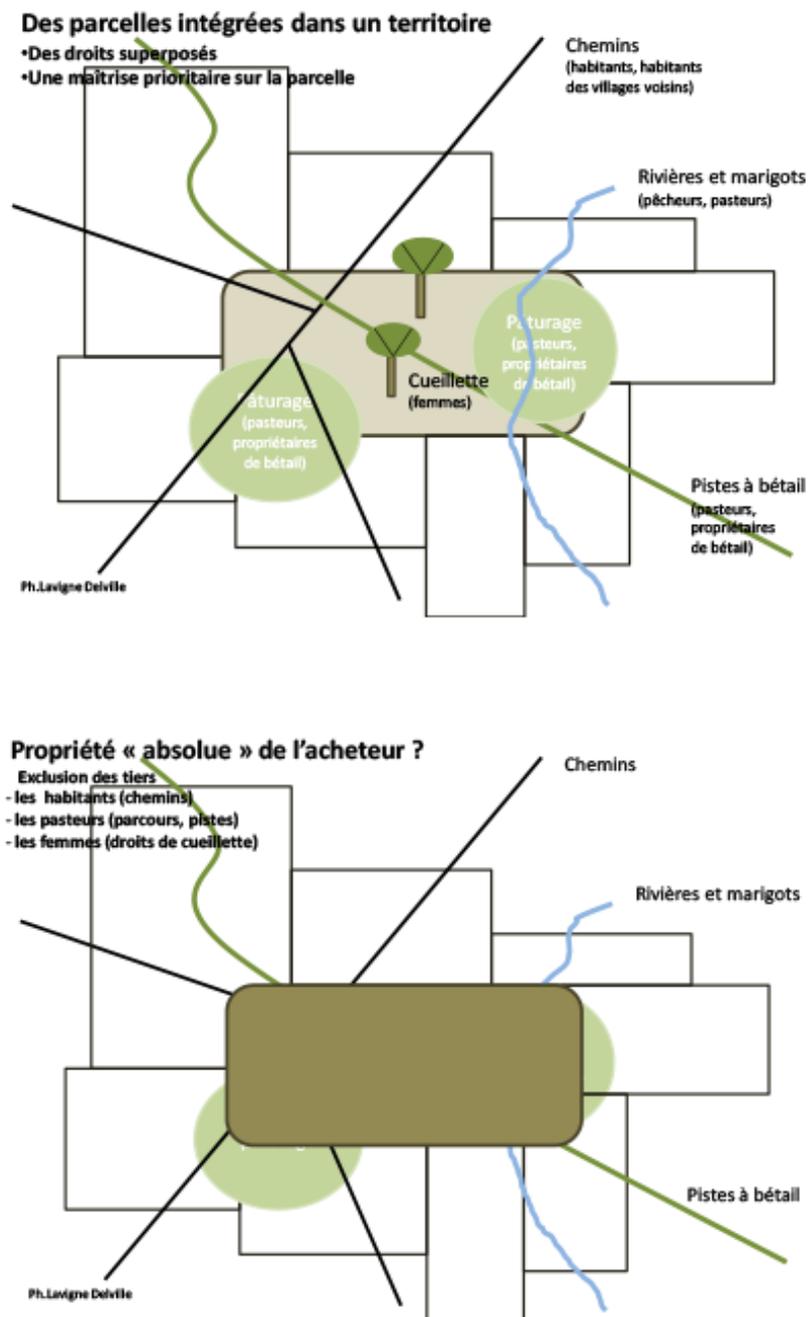
Parallèlement, il faut aussi affirmer que toute vente ne suivant pas les dispositions légales est nulle et non avenue, au détriment de l'acheteur, et clairement affirmer la responsabilité – y compris pénale ? – des autorités villageoises et administratives en cas de déclaration mensongère ou de validation d'une vente manifestement tendancieuse ou litigieuse.

La question du droit des autres usagers.

Un cédant ne peut céder que les droits qu'il détient. Si d'autres acteurs détiennent des droits sur certains usages de la parcelle (droit de cueillette, droit de passage pour rejoindre une autre parcelle ou un village, droits de vaine pâture), ces droits secondaires doivent-ils obligatoirement disparaître, et ces ayants droit être spoliés par la décision du vendeur ?

Cette question n'est à l'heure actuelle pas traitée, et pas même posée. La conception « exclusive » de la propriété véhiculée par le Titre foncier et l'idée que la propriété implique la « purge » des autres droits empêchent de la penser. Le schéma ci-dessous illustre cet état de fait.

Figure 8. Conception « absolue » de la propriété et exclusion des tiers.



Une conception plus réaliste des marchés fonciers, visant à réduire les risques d'exclusion et de conflits, devrait au contraire partir d'une analyse en termes de faisceau de droits et veiller à ce que les droits transférés soient, sauf négociation explicite, bien ceux qui sont détenus par le cédant, et n'aboutissent pas à spolier d'autres ayants droits. Le maintien des droits des tiers ne peut pas être un principe absolu : les acheteurs de terrain peuvent avoir besoin de droits plus exclusifs, par exemple s'ils veulent planter des arbres, ils doivent pouvoir exclure le bétail. Mais reconnaître les droits des tiers oblige à les intégrer dans la négociation du contrat, et à expliciter ceux qui sont maintenus et ceux qui sont annulés, et les éventuelles indemnités et compensations dans ce dernier cas.

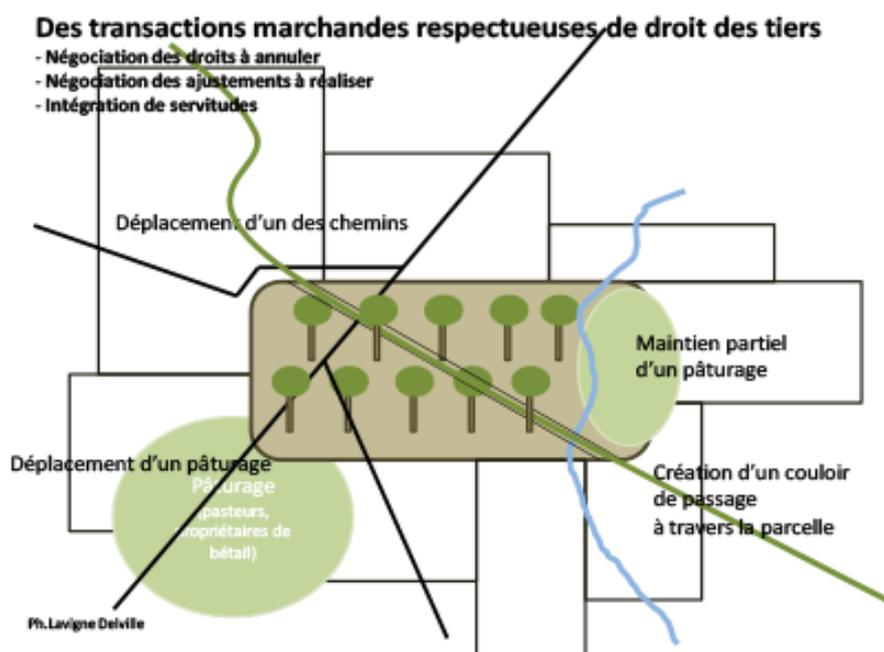
Il existe globalement deux façons de légalement protéger les droits des tiers sur des terrains privés, les règles administratives et les servitudes :

- l'exercice de la propriété est encadré par une série de règlements. Les communes ou les villages peuvent définir des règles dans le cadre de l'aménagement du territoire (cf. ci-dessous) qui définissent les usages possibles ou impossibles, ou organisent les usages tels que la vaine pâture, la collecte du bois, etc. Ces règles valent pour toutes les terres et continuent à s'imposer sur une parcelle achetée ;
- les servitudes* correspondent à l'inscription de droits réels en faveur de tiers sur une parcelle donnée. Elles peuvent correspondre à des servitudes administratives ou à des servitudes au profit d'un voisin (servitude de passage).

On peut donc imaginer que :

- des règles locales précisent les restrictions aux droits des possesseurs de parcelles agricoles correspondant à la vaine pâture, la cueillette, etc., et que ces restrictions s'imposent au nouveau propriétaire, sauf décision contraire explicite sur le contrat de vente et actée par les acteurs concernés ;
- que les éventuelles remises en cause de ces droits, et des chemins de circulation des hommes et du bétail dans la parcelle, soient négociées à l'occasion de la négociation de la vente, et donnent le cas échéant droit à indemnités ;
- que les droits de passage maintenus soient inscrits comme des servitudes* sur le contrat de vente (et sur le certificat qui en résulte).

Figure 9. Intégrer les servitudes et le droit des tiers à la négociation des transactions.



Pour les faire valoir indirects, une formalisation optionnelle, sur des bases souples, à partir de contrats types adaptés aux différents types de FVI existants.

Les arrangements de faire-valoir indirect * posent peu de problèmes, parce qu'ils portent sur des durées limitées, le plus souvent, et sont en partie « auto-exécutoires » par le contenu même de l'accord. La plupart sont oraux, mais on voit cependant se développer des contrats écrits, encore peu nombreux et peu standardisés, pour les locations. L'option la plus pragmatique est d'encourager le recours à l'écrit sans en faire une obligation, sauf pour les contrats de moyenne/longue durée (locations ou contrats de plantation). L'enjeu de promouvoir les locations de moyen/long terme appelle en effet à proposer des dispositifs sécurisés de formalisation des baux de moyen, long termes, pour lesquels, conserver la trace de l'accord et de ses clauses est essentiel.

Les contrats doivent préciser les clauses essentielles. Ils peuvent être sous papier libre, au risque de ne pas être assez précis. Il est utile de diffuser des contrats types, qui peuvent être reproduits librement, et fournissent un cadre. Afin de coller aux arrangements réellement pratiqués, ces contrats ne doivent pas se limiter aux catégories juridiques standard. Ils doivent épouser la gamme des arrangements institutionnels existants⁶³. Le contenu des accords de FVI et des contrats de plantation étant sensible aux conditions de l'environnement institutionnel (prix, etc.), il faut limiter les clauses obligatoires à ce qui est indispensable et laisser la place pour les clauses spécifiques, négociées de façon bilatérales par les parties.

Encadré 33. Des propositions de contrats types en Côte d'Ivoire.

Une étude portant sur la sécurisation des transactions foncières en Côte d'Ivoire (Colin et Kakou, 2009) a conduit à la proposition de différents modèles de contrats, en situations pré-certification et post-certification (seuls ces derniers ont été retenus par le Ministère de l'Agriculture) :

- Contrat de vente de terrain rural,
- Convention de bail rural à court terme (5 ans maximum),
- Convention de bail rural à long terme (plus de 5 ans), Contrat de bail emphytéotique,
- Contrat de mise à disposition et d'exploitation (visant à sécuriser des transferts fonciers non marchands, en particulier en zone de savane),
- Contrat d'exploitation et de partage d'une plantation, avec alors des modèles adaptés aux trois formes possibles : contrat avec partage de la plantation, avec partage de la plantation et de la terre, avec partage de la récolte.

63• Cf. un projet de contrat de plantation avec partage de la plantation, en annexe 3.2.

La question des « grandes acquisitions » sur des réserves foncières.

La notion de « grande acquisition » est relative. Elle dépend de la disponibilité en terres et de la taille moyenne des exploitations dans la zone. Au Bénin, Mongbo et Adjile proposent de retenir un facteur 5 par rapport à la taille moyenne des exploitations dans la zone (Adjile, 2012) : là où les exploitations font 2 ha, un achat de 10 ha est déjà significatif.

Les grandes acquisitions dans les zones à faible densité de population portent le plus souvent sur des réserves foncières, à l'échelle lignagère ou villageoise. Elles peuvent concerner des espaces à cheval entre plusieurs villages, avec les problèmes de frontière que cela induit. Ce type d'acquisition pose des questions spécifiques au sens où :

- elles portent sur des patrimoines de familles étendues ou de lignages (où les ayants droit sont nombreux et les droits souvent moins affirmés que sur des jachères récentes) et même souvent plusieurs patrimoines lignagers, au sein d'un même village, voire entre plusieurs villages, ce qui démultiplie le problème du droit de céder et les possibles divergences d'intérêts entre acteurs ;
- du fait des surfaces concernées, les cédants peuvent être éblouis par le montant total de la somme apportée par l'acquéreur, sans mesurer le montant par hectare et les impacts de la transaction ;
- les surfaces négociées ne sont pas forcément non cultivées, il peut y avoir des ménages autochtones ou des migrants cultivant dans l'espace concerné ; la vente peut mettre en cause des espaces importants pour le pastoralisme ;
- ces négociations se font souvent en échange de promesses d'investissements au village, de construction d'infrastructures, d'embauche de main-d'œuvre, qui sont des déterminants importants des ventes et dont la concrétisation peut être aléatoire.

La question du droit de céder et de l'accord des ayants droit, celle du devenir des tiers impactés (les agriculteurs ou migrants installés sur les terres concernées, les pasteurs), celle de la garantie du respect des engagements, s'y posent de façon accrue. La capacité des acteurs locaux à s'engager dans une claire connaissance des implications de leur décision peut être limitée, aboutissant à des contrats déséquilibrés⁶⁴. Les contrats engageant « la communauté » sans plus de précision sont susceptibles de poser des problèmes ultérieurs. Un accord informé des différents ayants droits ou responsables lignagers est indispensable, ce qui peut supposer des modalités particulières d'appui à la négociation du contrat de la part d'acteurs externes (Cotula, 2011; Vermeulen et Cotula, 2010).

A retenir

La formalisation des transactions – des ventes en particulier – et leur validation et archivage par un dispositif de proximité, fiable et accessible, est une priorité. Le design des dispositifs doit être pensé dans ses rapports avec l'existant. L'enregistrement des ventes doit être obligatoire sous peine de nullité. Les contrats de vente doivent traiter la question de droit de vendre, en particulier pour les parcelles familiales.

Les ventes portant sur des parcelles disposant d'un certificat ou d'une attestation sont a priori moins litigieuses, mais cela ne règle pas la question de droit à vendre pour les parcelles familiales, ni celle des droits des tiers. Ces questions sont particulièrement fortes dans le cas des grandes acquisitions, sous forme d'achat ou de bail emphytéotique.

La formalisation écrite des contrats de faire valoir indirect peut être encouragée, sans en faire une obligation sauf pour les baux de moyen/long terme.

64• Dans le contrat reproduit en annexe 2.11, les modalités de révision du prix sont particulièrement léonines.

3- Différencier les règles selon les espaces et les acteurs.

Dans une logique d'aménagement du territoire, à l'échelle locale ou communale, des espaces peuvent être réservés à certaines activités ou être interdits à d'autres. Le contrôle de l'expansion urbaine suppose un zonage limitant, pour une période de temps, les possibilités de lotissement ou même de construction de maisons d'habitations. La protection des espaces pastoraux nécessaires au pastoralisme, mais aussi à l'alimentation des troupeaux des agriculteurs, nécessite souvent un tel zonage. Les chemins, les couloirs de passage du bétail, les accès aux points d'eau, peuvent être protégés de l'expansion des champs et s'imposer comme servitudes* lorsqu'ils traversent des champs, servitudes qui demeurent en cas de vente. Des réserves foncières pour l'expansion future du village et de l'agriculture familiale peuvent être sanctuarisées et les ventes à des acteurs externes y être interdites.

La différenciation entre acteurs peut se jouer en différenciant selon la résidence : selon la loi sur le Domaine national, au Sénégal, seuls les résidents peuvent accéder à la terre dans une communauté rurale donnée. De telles mesures sont contournées, mais il est possible de différencier les règles selon qu'il s'agit de l'achat ou de la location. Une autre façon de faire consiste à contrôler le passage d'un statut juridique à un autre et à distinguer les modes de circulation des terres selon les statuts juridiques. Ainsi, au Mali, l'article 46 du Code domanial et foncier dispose que « les droits coutumiers autres que ceux définis à l'article précédent ne peuvent être immatriculés. Ils ne peuvent être transférés qu'à des individus ou collectivités susceptibles de posséder les mêmes droits en vertu de la coutume et seulement dans les conditions et limites qu'elle prévoit », ce qui revient à conserver ces terres dans le registre coutumier.

La réalisation de schémas d'aménagement communaux est la meilleure façon de définir ces espaces et les règles qui s'y appliquent, pour autant qu'ils soient définis de façon réellement négociée. Une démarche négociée d'élaboration des schémas semble être la voie idéale pour arriver à définir des règles consensuelles d'accès aux ressources et coordonner les efforts des communes en matière d'aménagement; la mise en œuvre du schéma devra s'appuyer sur les initiatives en matière d'intercommunalité pour une gestion durable. Le respect des règles suppose une capacité de contrôle et de sanction des communes, appuyées par l'administration territoriale. En l'état actuel de développement des communes, des schémas d'aménagement ne doivent cependant pas être obligatoires pour toute régulation portant sur les espaces : ce serait l'empêcher pour longtemps. Des arrêtés communaux doivent pouvoir réglementer certains espaces, même sans schéma d'ensemble.

La question des espaces et des acteurs peut aussi être prise en charge à un échelon villageois. Les chartes foncières locales pourraient être plus explicitement orientées vers la régulation foncière, avec en particulier la définition des règles concernant le pâturage, la cueillette, et qui s'imposent à toutes les parcelles agricoles, achetées ou non, et la procédure pour négocier le devenir des droits des tiers lors d'une vente. Selon les cas, ces chartes pourraient ou non avoir le droit de définir des restrictions sur les acteurs pouvant acheter des terres, dans le respect du droit national, afin d'éviter une ethnicisation de la régulation foncière, dangereuse en termes de paix sociale. La validation des chartes suppose, bien entendu, un accord des communes et des services techniques, en particulier en termes d'équité.

4- Rééquilibrer les marchés fonciers.

Les mesures ici peuvent être directes ou indirectes. A partir du moment où les déséquilibres entre les parties tiennent à des « imperfections » dans l'environnement économique, les interventions indirectes sur l'accès au crédit, aux intrants, aux débouchés, sont la priorité.

Promouvoir les faire valoir indirects plus que l'achat vente.

La forte dynamique de l'achat-vente, là où il existe, est susceptible d'aboutir assez vite à de fortes inégalités foncières, entre ceux qui achètent et ceux qui vendent, soit parce qu'ils n'ont pas assez de terre pour en vivre, et surtout pas suffisamment de moyens pour l'exploiter, soit parce qu'ils doivent faire face à des fortes dépenses, pour des

problèmes de santé, d'éducation, de cérémonies. Le degré d'exclusion de ceux qui vendent, tout comme la nature de la concentration foncière, dépend des configurations, de la pression sur la terre, de l'existence ou non de réserves foncières, du type d'acheteur et de ses modes d'usages des terres. Dans plusieurs régions, les densités de populations sont telles qu'il n'y a plus de terres disponibles et que la concentration foncière se fait au détriment d'autres agriculteurs. Ailleurs, des espaces semblent disponibles, sous forme de friche et de jachères, mais l'ampleur des ventes à des acteurs externes réduit rapidement les possibilités de développement dans la durée des agricultures familiales.

- Contrairement à ce qui a longtemps été pensé, la propriété privée n'est pas une condition d'efficacité économique. Pour autant que le prix des loyers ne soit pas trop élevé et que la durée des baux soit suffisante, un marché dynamique de la location est à même d'assurer une circulation des droits de culture qui assure à la fois efficacité et équité. Bien plus, la location permet aux ménages en incapacité de cultiver eux-mêmes, ou en besoin d'argent, d'éviter de perdre leur terre. C'est le type d'évolution que cherchent à promouvoir les autochtones pour éviter de perdre tout contrôle sur leurs terres, dans les zones de forte migration ancienne.
- Là où les ventes de terre sont en partie motivées par un besoin d'argent, des locations pluri-annuelles avec paiement anticipé (antichrèse) sont une façon de faire face à ce besoin sans aliéner la terre.
- De même, des baux de longue durée, dès lors qu'ils sont sécurisés, sont susceptibles de répondre aux besoins des investisseurs sans entraîner de dépossession foncière et sans faire porter, à la société, le risque de terres achetées mais non exploitées.

La promotion des faire-valoir indirects *, plus que de l'achat-vente, semble une piste prometteuse, tant en termes d'équité que d'efficacité, pour réduire certains risques liés au développement des marchés de l'achat-vente. Du moins hors configurations de tenure inversée – dans de telles configurations, la dynamique du marché du faire-valoir indirect * conduit vraisemblablement à une meilleure efficacité, mais au prix d'une concentration du foncier d'exploitation.

Intervenir directement sur les transactions.

Les mesures directes peuvent fixer le montant des baux, informer sur les transactions en cours ou sur les prix, obliger à traiter le droit des tiers dans la négociation des contrats, définir des seuils de surface. Elles peuvent aller jusqu'à exercer un droit de préemption, en faveur de certaines catégories d'acteurs. Les mesures directes posent des difficultés de mise en application : les seuils de surface peuvent être contournés en fractionnant la vente ; le fait que l'autorisation relève d'une instance politico-administrative accentue le risque d'un traitement politique et clientéliste des demandes, sans guère de lien avec la qualité du projet ; le respect des prix fixés pour les loyers suppose une forte capacité de contrôle.

L'exercice du droit de préemption suppose une politique claire (dans quels cas la préemption est-elle possible ? en faveur de quelles catégories d'acteurs ?) et des institutions fortes pour en assurer le respect. Sinon, le risque d'instrumentalisation politicienne est fort.

L'information sur les prix des transactions enregistrées, l'information sur les conditions de marché, la promotion du faire valoir indirect, de la location pluri-annuelle en alternative à la vente de détresse, sont par contre des mesures aisées à mettre en œuvre.

Une étude conduite dans le contexte ivoirien s'était interrogée sur la question de la régulation des prix (Colin et Kakou, 2009)⁶⁶. Les risques d'une régulation publique des prix sont : (i) la restriction de l'offre sur le marché foncier ; (ii) la réduction de l'incitation du propriétaire à contribuer aux investissements (lorsque les propriétaires interviennent effectivement dans la production) ; (iii) le coût (en termes économiques et administratifs) pour mettre en place et rendre exécutoire cette régulation ; (iv) de favoriser les tenanciers actuels bénéficiant de la régulation,

comparativement aux demandeurs futurs de terre qui pourraient souffrir d'une réduction de l'offre sur le marché foncier.

Encadré 34. Réflexion sur la régulation des prix dans le contexte rural ivoirien.

Dans le contexte rural ivoirien, la problématique de la régulation publique des prix du foncier se pose différemment selon le type de transaction (Colin et Kakou, 2009).

Le marché locatif de court terme, lorsqu'il existe localement, fonctionne sur la base de prix de marché qui émergent et évoluent de façon dynamique selon les conditions locales. La cohérence dans les systèmes de prix locaux et la variabilité de ces prix d'un site à l'autre montrent que la formulation d'un barème des loyers ne s'impose pas et qu'il est préférable de laisser jouer ces micro-marchés locaux.

Les achats-ventes de terre sont dynamiques mais sont interprétés de façon divergente selon les acteurs : comme cessions de droits d'exploitation par la majorité des autochtones, comme acquisition d'un droit de propriété sur la terre, par la majorité des allochtones et allogènes. Ces transactions sont organisées autour de valeurs-pivots bien identifiées localement, variables d'un site à l'autre. En d'autres termes, malgré les divergences d'appréciation que peuvent porter les acteurs sur le contenu de la transaction sur un site donné, les ventes (avec ou sans guillemets) apparaissent organisées autour de prix que l'on peut qualifier de prix de marché. Comme dans le cas des locations de court terme, la cohérence dans les systèmes de prix locaux et la variabilité de ces prix d'un site à l'autre montre qu'il convient de laisser jouer ces marchés locaux.

Reste posée la question de la régulation des prix pour les baux à long terme qui devraient sécuriser les droits des exploitants n'ayant pas accès au certificat foncier ou au titre foncier. A l'heure actuelle, il n'existe pas de marché pour ce type de bail. Une intervention publique semble ici nécessaire afin de faciliter la conclusion de tels contrats, pour deux raisons : les acteurs – propriétaires fonciers comme exploitants – ne disposent pas de points de référence pour organiser leurs négociations ; ils sont demandeurs d'une intervention publique portant a minima sur la suggestion de fourchettes de prix ; les contrats passés en accompagnement du processus de certification/titrage seront conclus entre des individus auxquels sera reconnue la propriété foncière et des exploitants en place, ayant généralement déjà réalisé des investissements sous la forme d'abattage de forêt et de réalisation de plantations pérennes. Les exploitants étant, de ce fait, dans une position délicate dans la négociation du bail, une intervention publique apparaît indispensable pour éviter des contrats léonins

La science économique ne fournit pas de technique objective permettant de définir le « juste prix ». La régulation des prix par les pouvoirs publics, i.e. le positionnement du curseur conduisant à telle ou telle modalité de partage du revenu brut entre la rente foncière et le revenu d'exploitation, est fondamentalement politique.

Une régulation du prix des baux à long terme pose les questions suivantes (voir Colin et Kakou (2009) pour les réponses apportées à ces questions).

- La régulation des prix doit-elle être indicative ou contraignante ?
- Quelle devrait être la forme de cette régulation : l'établissement d'un barème de prix déterminé de façon centralisée, ou plutôt l'organisation de commissions locales ayant mandat pour déterminer (de façon indicative ou contraignante) des barèmes locaux ?

66• Cf. une analyse détaillée tirée de cette étude, en annexe 3.1.

- La régulation doit-elle porter sur tout bail à long terme, ou doit-elle porter uniquement sur les baux impliquant des exploitants en place (i.e., les contrats directement induits par le processus de certification/titrage) ?
- Quelle devrait être la forme de la rente : fixe (en argent ou en nature) ou proportionnelle à la valeur (brute ou nette) de la production ?
- Le niveau de la rente devrait-il être déterminé sur la base de la seule superficie, ou devrait-il varier également selon les cultures pratiquées ?⁶⁷
- Quels devraient être le montant et les mécanismes de détermination de la rente ?
- Quelles devraient être les modalités d'indexation de la rente (i.e., les clauses de réajustement du loyer), indispensable pour tout bail à long terme ?

5- Décourager les futurs achats improductifs, traiter les cas existants.

Une partie des achats de terre visent des objectifs d'anticipation de l'augmentation des prix du foncier, voire de spéculation, et pas des investissements productifs. De telles acquisitions foncières ont des impacts fortement négatifs : elles bloquent des espaces, parfois de grande taille, qui sont improductifs et inaccessibles pour l'agriculture familiale et la pratique pastorale ; elles contribuent à faire flamber les prix et à rendre le marché foncier inaccessible aux paysans et même aux jeunes diplômés.

Les investissements spéculatifs devraient être fermement découragés. Les mesures proposées à l'heure actuelle dans les débats de politique foncière en Afrique portent sur des seuils de surface, qui ne disent rien de l'intention de l'acheteur, et sur le dépôt d'un projet d'investissement. Un tel projet est sans nul doute une condition pour des investissements sérieux, mais en faire un critère risque de pénaliser les petits investisseurs productifs. De plus, autoriser une transaction sur la base d'un projet d'investissement suppose des critères transparents, et une capacité technique et économique à l'évaluer, dont ne disposent pas les instances politico-administratives le plus souvent chargées de cette tâche ou encore des institutions d'administration foncière sans compétences technico-économiques. Faute de capacités d'instruction solides des projets, les décisions risquent de relever plus du clientélisme politique ou de la corruption. De plus, ce type de mesure ne s'applique qu'aux nouveaux projets et ne traite pas les cas existants.

Une taxe annuelle sur les terres, d'un montant suffisant, est sans doute la meilleure façon de décourager les terres non valorisées : à partir du moment où il est coûteux de conserver des terres non productives, le propriétaire va être incité à les mettre en location, ou à le revendre. Une telle fiscalité suppose une forte volonté politique et une capacité administrative pour être effective, mais elle rapporte de l'argent et fait plus que compenser son coût. Elle peut porter en priorité sur les terres achetées et enregistrées, avec éventuellement des différentiels en fonction des surfaces, ou du statut juridique de la parcelle (une fiscalité plus lourde sur les titres fonciers que sur les certificats étant la contrepartie de la sécurité juridique apportée par l'immatriculation). Elle ne doit pas peser sur les réserves foncières villageoises, prévues pour faire face aux futurs besoins de l'agriculture familiale.

A défaut d'une telle taxe foncière générale, des mesures spécifiques visant les terres achetées mais non mises en valeur peuvent être imaginées (avec le problème de la définition de ce qu'est la mise en valeur et de ce qu'est un défaut de mise en valeur), avec des degrés variés de mise en cause des droits du propriétaire :

- taxe spécifique sur les terres non ou insuffisamment mises en valeur ;

67• Cette question n'a de sens que pour une rente fixe, puisqu'une rente proportionnelle à la production est par nature indexée sur la production réalisée.

- ouverture des droits d'exploitation sans remise en cause de la propriété, au profit des pasteurs (interdiction de clôturer ou d'interdire l'accès aux ressources pastorales au sein de l'enclos) ou des agriculteurs (mise en bail temporaire au profit des jeunes comme au Bénin) ;
- voire prescription extinctive au bout d'un certain nombre d'années (y compris sur les terres titrées), afin de basculer ces terrains dans le domaine privé des communes et de les remettre en circulation par la vente ou la location.

De telles mesures demandent de prendre en compte le délai nécessaire pour rassembler les capitaux disponibles et exploiter la totalité de la surface. Mais ce délai ne doit pas justifier de bloquer l'accès à ces espaces. La négociation des contrats peut ainsi intégrer des clauses de maintien des agriculteurs en place et d'accès des troupeaux, le temps du développement de l'activité, avec un préavis d'un an avant le début de l'exploitation par le propriétaire, ce qui permet une mise en production progressive sans laisser de grands espaces improductifs de longues années.

Les mesures d'autorisation préalable comportent de multiples biais. Les tentatives de mise en location forcée des terres non exploitées semblent difficiles à mettre en œuvre. Le plus efficace est sans doute de décourager ce type d'investissement, éventuellement à travers des seuils de surface régionaux, prenant en compte les spécificités régionales, et à travers un impôt foncier sur les terres achetées, qui soit d'un niveau suffisant pour fortement inciter à les exploiter ou à les céder en FVI.

6- Une condition d'efficacité : des dispositifs pragmatiques, simples, ancrés dans les réalités et cohérents avec les capacités institutionnelles.

Les instruments utilisés dans le monde en termes de régulation sont à chaque fois inscrits dans une histoire agraire, politique et institutionnelle particulière et dans des enjeux spécifiques. Ils ne peuvent être purement et simplement importés, indépendamment des contextes qui leur ont donné naissance et au sein desquels ils ont été conçus et mis en place. Les régulations les plus fortes des marchés fonciers ont été mises en place dans des contextes politiques spécifiques. Les instruments ne prennent sens et ne peuvent être efficaces que dans des conditions institutionnelles données.

Réguler les marchés fonciers suppose d'affronter des intérêts particuliers, au nom d'un intérêt général. Cela suppose une forte volonté politique, appuyée par la pression de ceux qui réclament une telle régulation parce qu'ils y ont intérêts ou qu'il y va de leur survie. Cela suppose aussi de choisir des instruments réalistes, possibles à mettre en œuvre, et une très forte vigilance pour éviter que les intérêts qui se sentent lésés, les intérêts corporatistes des professions concernées, n'aboutissent à vider les mesures de leur sens, ou à les détourner.

Les références internationales peuvent éclairer la réflexion, aider à baliser le champ des possibles, donner des pistes. Mais l'enjeu premier est l'effectivité des régulations dans leur contexte agraire, politique et institutionnel. Dès lors, c'est bien en fonction des enjeux spécifiques que doivent se réfléchir les objectifs en termes de régulation. Et c'est en fonction des contextes des différents pays d'Afrique de l'Ouest, et des capacités institutionnelles de leurs États, de leurs organisations paysannes, de leurs collectivités locales, que doivent se réfléchir les instruments, les dispositifs, les façons de faire.

Références bibliographiques.

Adjahouhoué L., 2013, Dynamiques sociales autour du foncier péri-urbain de Cotonou au Bénin : logiques des acteurs et vulnérabilité sociale, doctorat en sociologie du développement, Université d'Abomey-Calavi, Abomey-Calavi, 292 p.

Adjile A., 2012, Les acquisitions massives de terre agricoles, entre opportunités et menaces pour la paysannerie familiale : étude de cas au Sud et Centre Bénin, Cotonou, CEBEDES, 149 p.

AGTER, 2013, «Politique foncière agricole en France. Un dossier du site de ressources d'AGTER», http://www.agter.org/bdf/fr/thesaurus_dossiers/motcle-dossiers-32.html#Onglet_Chemin Dernier accès le

Allot A., 1998, «La terre, le droit et l'eau dans les pays anglophones d'Afrique », in Conac F. et Conac G., ed., La terre, l'eau et le droit en Afrique francophone, à Madagascar et à l'île Maurice, Bruxelles, Bruylant/AUPELF-UREF.

Amanor K. S. et Diderutuah M. K., 2001, Share Contracts in the Oil Palm and Citrus Belt of Ghana, London/Paris, IIED/GRET.

Amblard L. et Colin J.-P., 2009, «Reverse tenancy in Romania: Actors' rationales and equity outcomes», Land Use Policy, vol 26 n° 3, pp. 828-836.

Andre C., 2002, «Custom, contracts and cadastres in north-west Rwanda», The European Journal of Development Research, vol 14 n° 2, pp. 153-172.

Angsthelm B., Mahinou N. et Lukacs A.-M., 2010, Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres au Bénin, Paris/Cotonou, CCFD/Synergie Paysanne, 15 p.

Araujo Bonjean C. et Chambas G., 1998, «Taxe foncière rurale : Quelles perspectives en Afrique subsaharienne?», in Lavigne Delville P., ed., Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?, Paris, Karthala/Coopération française.

Audouin S. et Gonin A., 2014, «L'anacarde: produit de la globalisation, moteur de la territorialisation, l'exemple du Sud du Burkina Faso», EchoGéo, n° 29.

Ba C. O., Ngaide M., Ka I., et al, 2013, Rapport sur les acquisitions de terres à grande échelle. Etude réalisée pour le compte de LPI, Dakar, Land Policy Initiative, 71 p.

Bassett T. et Koné M., 2008, «Shifting ground: land competition and agricultural change in northern Côte d'Ivoire », in Millington A. et Jepson W., ed., Land-Change Science in the Tropics: The Changing Countryside Boston, Springer, pp. 143-164.

Baud J., 2001, Transactions et conflits fonciers dans l'ouest du Burkina Faso (le cas des départements de Bama et Padéma), Grafigéo n° 13, Paris, 110 p.

Benkahla A. et Hochet P., 2013, Gérer ensemble les ressources naturelles du territoire. Guide méthodologique pour promouvoir et consolider une gestion négociée des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest Nogent sur Marne, GRET.

Berry S., 1988, «Concentration without privatization? Some consequences of changing patterns of rural land control in Africa», in Downs R. E. et Reyna S. P., ed., *Land and society in contemporary Africa*, Univ. Press of New England pp. 53 – 75.

Bertrand M., 1994, *La question foncière dans les villes du Mali: marchés et patrimoines*, Karthala.

Binswanger H. P., Deininger K. et Feder G., 1995, «Power, distortions, revolt, and reform in agricultural land relations», in Chenery H. B., Srinivasan T. N. et Behrman J. R., ed., *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier Science, pp. 2659-2772.

Boué C. et Colin J.-P., 2015, *Formalisation légale des droits fonciers et pratiques informelles de sécurisation des transactions dans les Hautes Terres malgaches*, Cahiers du Pôle Foncier n° 9, Montpellier, Pôle Foncier, 20 p.,

Bromley D. W., 2009, «Formalising property relations in the developing world: the wrong prescription for the wrong malady», *Land Use Policy*, vol 26 n° 1, pp. 20-27.

Bron-Saïdatou F., 2014, *Le Code Rural du Niger : l'arbre qui cache la forêt ? Réflexions sur la sécurisation et la gestion du foncier rural au Niger*, Niamey, SCAC, 41 p.

Bruce J. W. et Tanner C., 2014, «Structural adjustment, land concentration and common property: The case of Guinea Bissau», *Occasional Paper*, n° 9, pp. 101-112.

Carter M. R. et Mesbah D., 1993, «Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth?», *World Development*, vol 21 n° 7, pp. 1085-1100.

CEFEP, 2013, *Etude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger. Vingt ans du Code Rural*, Niamey, Secrétariat permanent du Code rural, 88 pp. + ann.

Chauveau J.-P., 2016, «Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne et les recherches de terrain en sciences sociales. Une mise en perspective historique», in Lafay M., Le Guennec-Coppens F. et Coulibaly E., ed., *Regards scientifiques sur l'Afrique depuis les indépendances*, Paris, Karthala/Société des africanistes, pp. 439-471.

Cheneau-Loquay A., 1990, «Aperçu de la situation foncière en Guinée-Bissau: des tensions croissantes», *Année africaine-CEAN*, pp. 327-345.

Chéneau-Loquay A., 1998, «La situation foncière en Guinée Bissau : le poids des grands domaines », in Lavigne Delville P., ed., *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.

Cleaver F., 2003, «Reinventing Institutions: Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resources Management», in Benjaminsen T. A. et Lund C., ed., *Securing land rights in Africa*, London/Bonn, Frank Cass/EADI, pp. 11-30.

CNOP, 2013, *Mémoire paysan concernant le processus d'élaboration et le contenu de la politique foncière agricole (PFA) du Mali : les hommes et les femmes de la profession agricole s'informent, écoutent, parlent et agissent ensemble*, Bamako, CNOP, 12 p.

Cochet H., 2015, «Controverses sur l'efficacité économique des agricultures familiales : indicateurs pour une comparaison rigoureuse avec d'autres agricultures», *Revue Tiers Monde*, vol 221 n° 1, pp. 9-25.

Colin J.-P., 1998, «The emergence of private property in land and the dynamics of agricultural production: A case study from the Ivory Coast», in Hunt R. et Gilman A., ed., Property in economic context, New York, Lanhan/University Press of America, pp. 317-349.

Colin J.-P., 2004, «Droits fonciers, pratiques foncières et relations intra-familiales : les bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive», Land Reform, Land Settlement and Cooperatives, vol 2004 n° 2, pp. 55-67.

Colin J.-P., 2008, Etude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire. Rapport 1. Diagnostic des pratiques, Abidjan, République de Côte d'Ivoire - Ministère de l'agriculture / Délégation européenne, 159 p.

Colin J.-P., 2013, «Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective», Land Use Policy, vol 31, pp. 430-440.

Colin J.-P., 2017, Emergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique sub-saharienne. Un état des lieux sélectif, Cahiers du Pôle Foncier, Dakar/Montpellier, IPAR/IRD, 121 p

Colin J.-P. et Bouquet E., à paraître, «Marchés fonciers: dynamiques, efficience, équité», in Colin J.-P., Lavigne Delville P. et Léonard E., ed., Foncier rural et développement. Enjeux et clés d'analyse en sciences sociales, Versailles, QUAE

Colin J.-P. et Kakou A., 2009, Etude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire. Rapport 2. Propositions d'intervention, Abidjan, République de Côte d'Ivoire - Ministère de l'agriculture / Délégation européenne.

Colin J.-P., Kouamé G. et Soro D., 2004, «Lorsque le Far East n'était pas le Far West. La dynamique de l'appropriation foncière dans un ancien « no man's land » de basse Côte d'Ivoire», Autrepart, vol 30 n° 2, pp. 45-62.

Colin J.-P., Léonard E. et Le Meur P.-Y., 2009, «Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers », in Colin J.-P., Le Meur P.-Y. et Léonard E., ed., Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales, Paris, Karthala, pp. 5-67.

Colin J.-P. et Ruf F., 2011, «Une économie de plantation en devenir. L'essor des contrats de planter-partager comme innovation institutionnelle dans les rapports entre autochtones et étrangers en Côte d'Ivoire», Revue Tiers Monde, vol 207 n° 3, pp. 169-187.

Colin J.-P. et Tarrouth G., à paraître, «Les élites urbaines comme nouveaux acteurs du marché foncier en Côte d'Ivoire », Géographie, économie, société.

Comby J., 1989, «L'impossible propriété absolue», in ADEF, ed., Un droit inviolable et sacré: la propriété, Paris, ADEF, pp. 9-20.

Comby J., 1998, «La gestation de la propriété », in Lavigne Delville P., ed., Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Karthala-Coopération française pp. 692-707.

Comby J., 2007, «Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne», Etudes Foncières, vol 128, pp. 38-44.

Comby J., 2011, L'impôt foncier, Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest, Comité Technique « Foncier et Développement » (AFD MAE). Hub Rural, aGter, LandNet West Africa, GRAF et ROPPA, 4 p.

- Comité Technique «Foncier et développement», 2015, La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses et alimenter les stratégies, Paris, MAEDI/AFD, 86 p.
- Comité technique « Foncier et Développement », 2010, Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations, Paris, AFD/Ministère des affaires étrangères et européennes, 56 p.
- Commission de la CEDEAO, La politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest : l'ECOWAP, Abuja, CEDEAO, 12 p.
- Conseil supérieur de l'agriculture, 2014, Politique foncière agricole du Mali, Bamako, Ministère du développement rural, 44 p.
- Cotula L., 2011, Land deals in Africa: What is in the contracts?, IIED.
- Cotula L., 2012, «The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers», Journal of Peasant Studies, vol 39 n° 3-4, pp. 649-680.
- Coulibaly A., 2003, Socio-anthropologie des dynamiques foncières dans le nord de la Côte d'Ivoire : droits, autorités et intervention publique. Etude comparée des villages de Niofouin et Korokara, PhD, EHESS, Marseille
- Coulomb P., 1999, «La politique foncière agricole en France : une politique foncière «à part» ? », Cahiers options méditerranéennes, vol 36, pp. 69-94.
- Courleux F. et Liorit D., 2016, De la tenure héréditaire à la protection du fermier. Analyse historique comparée des régimes fonciers agricoles dans six pays européens, Cahier du Pôle Foncier n° 16, Montpellier, Pôle Foncier de Montpellier, 32 p.
- Deininger K., 2003, Land Policies for Growth and Poverty Reduction, Coll. World Bank Policy Research Report, Washington D.C., The World Bank.
- Diarra M. et Monimart M., 2006, Pression foncière et nouvelles normes d'accès à la terre : vers une déféminisation de l'agriculture au sud Niger ?, Londres, Iied.
- Dorner V., 1999, «Titres fonciers, indivision et transactions informelles en milieu rural haïtien», in Lavigne Delville P. et Mathieu P., ed., Formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale, Paris/Louvain la neuve, Gret/UCL, pp. 154-181.
- Dufumier M., 1986, Les politiques agraires, Presses Universitaires de France, Paris.
- Durand-Lasserve A., 2013, «Formalité, informalité et formalisation des droits : règles et pratiques dans l'accès au foncier à Bamako», « Formalisation des droits et des obligations » Nogent-sur-Marne, Comité Technique Foncier et Développement, 286-298 p.
- Edja H., 1999, Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le sud du Bénin, Paris/Londres, GRET/IIED, 99 p.
- Floquet A. et Mongbo R. L., 1998, Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agricole et urbanisation au Bas Bénin, Weikersheim, Margraf.
- Godelier M., 1984, L'idéal et le matériel, Fayard.

- Gonin A. et Tallet B., 2012, «Quel avenir pour l'élevage dans le bassin cotonnier de l'Ouest du Burkina Faso? Dynamiques agro-pastorales et recompositions territoriales», Autrepart, n° 1, pp. 95-110.
- Grosso P., Mekouar M., Damais G., et al, 1995, «Politique de régularisation foncière pour une agriculture durable en République Démocratique Populaire Lao», Land Reform, Land Settlement and Cooperatives, pp. 63-88.
- Hall D., Hirsch P. et Li T. M., 2011, Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia, Coll. Challenges of the Agrarian Transition in Southeast Asia Singapore, NUS Press.
- Hochet P., 2014, Burkina Faso : Vers la reconnaissance des droits fonciers locaux Fiches Pays, Paris, Comité technique «foncier et développement», 36 p.
- Hochet P., Aladoua S., Goita M., et al, 2015, La problématique de l'accès au foncier et de sa sécurisation, Ouagadougou, Initiative pour l'irrigation au Sahel, 76 p.
- IPAR, s.d., L'agriculture face au défi de la transition démographique, Policy Brief n° 2, Dakar, IPAR, 4 p.
- Jacob J.-P., 2007, Terres privées, terres communes: gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso), Coll. A travers champs, Paris, IRD éditions.
- Koné M., 2003, Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le centre-ouest de la Côte d'Ivoire : Bodiba (Oumé) et Zahia (Gboghé), Paris, GRET, 167 p.
- Kouamé G., 2010, «Intra-Family and Socio-Political Dimensions of Land Markets and Land Conflicts: The Case of the Abure, Côte d'Ivoire», Africa, vol 80 n° Special Issue 01, pp. 126-146.
- Kouamé G., 2013, «Pourquoi formaliser les droits et les obligations sur les terres rurales en Côte d'Ivoire», « Formalisation des droits et des obligations » Nogent-sur-Marne, Comité Technique Foncier et Développement, 21 p.
- Lastarria-Cornhiel S., 1997, «Impact of privatization on gender and property rights in Africa», World Development, vol 25 n° 8, pp. 1317-1333.
- Lavigne Delville P., 2002, Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Eclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle, Montpellier, IRD, 22 p.
- Lavigne Delville P., 2006, «Sécurité, insécurité et sécurisation foncières: un cadre conceptuel», Réforme agraire et coopératives, n° 2006/2, pp. 18-25.
- Lavigne Delville P., 2007, «Insécurité foncières et trajectoires de sécurisation : illustrations ouest-africaines», Réforme agraire et coopératives, n° 2007/1, pp. 7-17.
- Lavigne Delville P., Bouju J. et Le Roy E., 2000, Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'aménagement : stratégies foncières et bas-fonds au Sahel, Coll. Etudes et travaux, Paris, GRET.
- Lavigne Delville P. et Mansion A., 2015, La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses, alimenter les stratégies, Paris, Comité technique foncier et développement.

Lavigne Delville P. et Thieba D., 2015, «Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La Politique nationale de sécurisation foncière», Participations, vol 11 n° 1, pp. 213-236, <http://www.cairn.info/revue-participations-2015-1-page-213.htm>.

Lavigne Delville P., Toulmin C., Colin J.-P., et al, 2001, L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux ; rapport final de la recherche « droits délégués d'accès à la terre et aux ressources », Paris/Londres, GRET/IRD/IIED, 207 p.

Le Roy E., 1990, «La propriété privée, transfert majeur de technologie dans les rapports fonciers en Afrique francophone», Réseaux, vol 58-60, pp. 127-139.

Le Roy E., 1998, «De l'appropriation à la patrimonialité. Une brève introduction à la terminologie foncière», in Lavigne Delville P., ed., Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?, Paris, Karthala/Ministère de la Coopération, pp. 23-39.

Le Roy É., 1987, La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone, Coll. Etudes législatives, Rome, FAO.

Levesque R., 2016, «Les acquisitions chinoises dans le Berry. Un cas européen», La Revue foncière, n° 11, pp. 10-12.
Losch B., 2012, «Relever le défi de l'emploi: l'agriculture au centre», Perspective, n° 19.

Losch B., 2016, Structural transformation to boost youth labour demand in sub-Saharan Africa: The role of agriculture, rural areas and territorial development, Employment Working Paper n° 204, Genève, International Labour Organisation, 69 p.

Mair L. P., 1948, «Modern developments in African land tenure: an aspect of culture change», Africa: Journal of the International African Institute, vol 18 n° 3, pp. 184-189.

Manji A., 2006, The politics of land reform in Africa: from communal tenure to free markets, London/New York, Zed Books.

Mathieu P., Zongo M. et Paré L., 2002, «Monetary land transactions in western Burkina Faso: commoditisation, papers and ambiguities», The European Journal of Development Research, vol 14 n° 2, pp. 109-128.

Merlet M., 2010, «Pluralisme juridique et gestion de la terre et des ressources naturelles», AGTER, http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-264.html.

Merlet M., 2016, La politique des structures en France. Document de synthèse préparé à la demande du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR), Nogent sur Marne, AGTER/GRET,

Minvielle J.-P., 1985, Paysans migrants du Fouta-Toro, Paris, Orstom.

Olivier de Sardan J.-P., 2014, La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens : un état des lieux. Rapport réalisé pour le Haut-Commissariat à la modernisation de l'Etat, Niamey, LASDEL, 79 p.

Oriol M. et Dorner V., 2012, «L'indivision en Haïti. Droits, temps et arrangements sociaux», Economie rurale, vol 330-331 n° 4-5, pp. 161-174.

- Ostrom E., 2010, Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles Coll. Planète enjeu, Bruxelles, de Boeck.
- Ouattara B. F., 2010, L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement, Etudes RECIT n° 33, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés
- Ouédraogo H. M., 2009, La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA, Ouagadougou, UEMOA, Banque Mondiale
- Ouédraogo L., 2015, Le cadre légal à l'épreuve des nouvelles pratiques foncières dans le Sud Burkina Faso. Cas des provinces du Ziro et de la Sissili, Paris, Comité technique Foncier et développement.
- Paré L., 2001, Les délégations des droits de culture dans l'aire cotonnière du Burkina Faso, modalités et dynamiques, Paris/Londres, Gret/IIED.
- Polanyi K., 1983 (1944), La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps, Paris, Gallimard.
- Pontié G., Guigou B. et Lericollais A., 1999, «La gestion de la terre dans le Sine : dynamiques agraires et mobilités au Sénégal», in Lericollais A., ed., Paysans Sereer, Paris, IRD, pp. 145-194.
- Rochegude A., 2000, Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et de Centre. Tome 2, fiches pays, Cotonou/Paris, PDM/Coopération française
- Rondeau C., 2000, L'appropriation foncière informelle à Bamako: une stratégie d'insertion urbaine pour les uns et d'accumulation foncière pour les autres, Montréal, Villes et développement, Groupe interuniversitaire de Montréal.
- Shipton P. et Goheen M., 1992, «Introduction. Understanding African Land-Holding: Power, Wealth, and Meaning», Africa: Journal of the International African Institute, vol 62 n° 3, pp. 307-325.
- Soro M. et Colin J.-P., 2008, «Marchandisation, individualisation et gestion intra-familiale des droits sur la terre en basse Côte d'Ivoire», Economie rurale, n° 303-304-305, pp. 154-168.
- Tarrouth H. G. et Colin J.-P., 2016, «Les acquisitions de terres rurales par les « cadres » en Côte d'Ivoire : premiers enseignements», Cahiers Agricultures, vol 25, pp. 15005.
- Traore S., 2000, «De la 'divagation des champs' : difficultés d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastoral au Ferlo (Sénégal) », in Lavigne Delville P.
- Toulmin C. et Traore S., ed., Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest, Paris/Saint-Louis, Karthala/URED, pp. 249-270.
- UEMOA, 2011, Initiatives de la Commission de l'UEMOA en matière de sécurité alimentaire, de peuplement et de marché. Réunion du Groupe de Travail du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) sur le programme de travail 2011-2012 Ouagadougou, UEMOA, 8 p.
- Vermeulen S. et Cotula L., 2010, «Over the heads of local people: consultation, consent, and recompense in large-scale land deals for biofuels projects in Africa», The Journal of Peasant Studies, vol 37 n° 4, pp. 899-916.
- Vogelgesang F., 1998, «After land reform, the market?», Land Reform/Réforme Agraire/Reforma Agraria, n° 1998/1, pp. 20-34.