

## Quels enjeux pour les politiques foncières ? Sécurité foncière, marchés et citoyennetés

Philippe Lavigne Delville, directeur scientifique, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret), lavigne@gret.org

**NOMBREUX EN AFRIQUE, les conflits fonciers impliquent migrants et autochtones, urbains et paysans, agriculteurs et éleveurs ou membres d'une même famille. Compétition pour l'espace mais aussi contradictions entre les règles en sont les causes. Quand la loi s'oppose aux principes qui fondent l'accès à la terre, certains acteurs tentent d'en jouer.**

**L**ES CONFLITS FONCIERS sont aussi le résultat des évolutions sociales et économiques ; parfois, ni la coutume ni la loi n'offrent de réponses à des questions nouvelles : peut-on vendre la terre, sous quelles conditions et selon quelles procédures ? Comment recréer les conditions d'une complémentarité entre agriculture et élevage lorsque les réserves foncières disparaissent ? Quelles règles d'accès aux parcelles sur un aménagement de bas-fonds ou à l'eau sur une mare aménagée pour les troupeaux de passage ? Quelles règles d'accès à la terre dans les zones de forte migration ancienne, lorsque les règles du jeu fixées par les pères ne fonctionnent plus, du fait de la saturation de l'espace ? Comment maintenir des exploitations viables malgré les héritages ? Il faut alors inventer des réponses nouvelles, en puisant dans la tradition comme dans des références venues d'ailleurs.

**Quelles politiques foncières ?** Les questions se posent à l'échelle locale, au quotidien, pour les agriculteurs/trices, les éleveurs, les pêcheurs. Mais ce sont aussi des questions de politique foncière [1] : quels droits sont reconnus aux acteurs ruraux, qui habitent les espaces ruraux, les ont défrichés, les exploitent ? Quelles possibilités ont-ils pour sécuriser leurs droits et éviter les spoliations ? Quelles réponses sont apportées par l'État à ces questions, qui concernent une large part du pays ? Les mécanismes de résolution de conflits sont-ils efficaces, offrant des arbitrages légitimes et acceptés ?

À l'heure actuelle, trop souvent, les législations sur les terres et les ressources restent en décalage, quand ce n'est pas en opposition, avec la réalité quotidienne des agriculteurs et des éleveurs. Leurs droits sur les terres et les ressources ne sont pas reconnus légalement. Les arbitrages en cas de

conflits ne sont pas légitimes. Ce constat prévaut largement aujourd'hui, et beaucoup de débats ont lieu, pour faire évoluer les politiques foncières et réformer les législations. De nombreuses expériences sont en cours, dans les différents pays d'Afrique de l'Ouest, pour recenser et formaliser les droits fonciers locaux (plans fonciers ruraux), pour formaliser des règles négociées de gestion des terres et des ressources (conventions locales), pour formaliser les transactions foncières, ventes ou locations.

Ces réflexions sont centrées sur la question de la sécurisation foncière : pour réduire les conflits, pour permettre aux acteurs ruraux de tirer le meilleur parti de leurs espaces, il est important de sécuriser le foncier, de clarifier les règles et les droits qui font consensus à l'échelle locale, de leur donner une reconnaissance légale.

### Quelle implication des organisations paysannes ? Face à quels enjeux ?

Les organisations paysannes (OP) sont trop souvent absentes de ces débats. Parfois parce qu'elles n'y ont pas été

impliquées. Parfois aussi parce qu'elles n'ont pas mené de réflexion interne leur permettant de construire leur ana-

lyse et leurs propositions, et donc de jouer pleinement leur rôle. Une telle implication des OP est pourtant essentielle. Pour qu'elles fassent valoir les points de vue et priorités du monde rural. Pour que les choix effectués répondent bien à leurs attentes et aspirations, pour que les questions essentielles soient traitées et que ces politiques répondent aux enjeux économiques et sociaux actuels. Elle l'est aussi, parce que, face aux défis posés, les solutions sont en partie à inventer : c'est seulement dans le débat autour de problèmes concrets, dans l'expérimentation de solutions par les acteurs concernés, dans la recherche de

meilleurs compromis, que les réponses peuvent émerger.

Les situations sont très différentes, d'un bout à l'autre de l'Afrique, des zones arides aux forêts équatoriales, des espaces peu peuplés aux terroirs saturés et aux zones périurbaines<sup>1</sup>. Mais les enjeux se rejoignent en partie : ceux qui touchent à la place des ruraux dans la société et à la menace — potentielle ou réelle — que constitue le fait de n'avoir pas de droits reconnus par l'État. D'autres enjeux sont plus spécifiques.

*La régulation de la coexistence des usages.* La pression croissante sur les terres et les ressources rend plus difficile la coexistence de différents usages de l'espace, en particulier l'agriculture et le pastoralisme. L'extension des cultures réduit les espaces de pâturages. Les couloirs de passage du bétail et les sentiers d'accès aux points d'eau sont mis en culture, empêchant la circulation des troupeaux, poussant les éleveurs à la faute. Or la mobilité du bétail est une condition nécessaire dans les zones arides, l'accès des troupeaux aux marchés urbains côtiers est indispensable. Les troupeaux des agriculteurs ont aussi besoin de pâturages. Quelles règles du jeu pour réguler les défrichements et protéger suffisamment de pâturages et l'accès aux points d'eau ? Quelles modes de gestion des espaces ligneux, pour les exploiter de façon durable, au profit des ruraux ?

1. Il existe plusieurs facteurs de diversité : les milieux naturels, les densités de population, les modes d'exploitation du milieu, les modes locaux de contrôle de la terre et des ressources, les politiques foncières et de gestion des ressources naturelles, l'existence ou non d'aménagements hydro-agricoles, l'influence des acteurs urbains ou des entrepreneurs agricoles, les politiques de décentralisation administrative, etc.

« FACE AUX DÉFIS, LES SOLUTIONS

SONT EN PARTIE À INVENTER »



[1] **QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE FONCIÈRE ?**

UNE POLITIQUE FONCIÈRE définit les principes et les modalités de gestion des droits sur la terre et les ressources naturelles qu'elle porte. Elle définit quels droits sont reconnus légalement, quelles sont les procédures pour les reconnaître, comment ils sont administrés. Elle définit les obligations ou restrictions sur l'usage qui est fait des terres et des ressources naturelles, les façons dont les droits fonciers peuvent être transmis. Elle définit les instances chargées de mettre en œuvre la gestion foncière, d'arbitrer les

conflits, etc. Une politique foncière se matérialise à travers des lois, des décrets, des instances chargées de la mise en œuvre (à l'échelle nationale, régionale ou même locale). Mais une politique est avant tout ce que fait l'État : la loi foncière de 1963 en Côte d'Ivoire, votée par les députés, n'a jamais été promulguée. Ce qui n'a pas empêché l'État ivoirien d'avoir une politique foncière, incitant à l'accueil de migrants pour développer la culture de café et de cacao ! ■

*Fronts pionniers et migrations.* Depuis l'époque coloniale, des mouvements migratoires, spontanés ou organisés, se sont dirigés vers les zones de « mise en valeur » produisant des cultures de rente. Les migrants négociaient leur installation auprès des autochtones ou étaient installés, sous la pression de l'État, dans des zones spécialement aménagées. Les anciens fronts pionniers, qui ont connu il y a une ou deux générations des arrivées massives de migrants et une saturation rapide des terroirs, connaissent aujourd'hui des tensions foncières. Voyant les terroirs saturés, les jeunes autochtones veulent remettre en cause les accords par lesquels leurs parents ont cédé la terre aux migrants, dans des logiques « d'installation » sans limitation de durée. Ils poussent à retirer la terre aux migrants, pour leur propre usage ou pour reconstituer le patrimoine foncier et tirer une rente des migrants en leur louant la terre. C'est un des ressorts

locaux de la crise en Côte d'Ivoire, et un facteur de tensions dans l'ouest cotonnier du Burkina Faso. Dans ce contexte, comment négocier de nouvelles règles du jeu qui soient autant que possible « gagnant-gagnant », et qui ne soient pas fondées sur la force et sur l'exclusion de l'autre ?

De nouveaux mouvements migratoires se dessinent dans de nouveaux fronts pionniers, et la compétition pour le contrôle de la terre, les pressions à la vente, les tentatives des autochtones pour contrôler les installations, y suscitent aussi de fortes tensions. Comment réguler l'accès à la terre dans ces espaces ?

*L'accaparement foncier urbain.* Profitant de leurs capacités financières et de la législation, de nombreux acteurs urbains investissent dans la terre, pour anticiper sur l'extension périurbaine, pour préparer leur retraite, pour développer des exploitations agricoles.

Parfois, ils utilisent la législation pour accaparer des terres en spoliant les paysans. Parfois, ils les achètent à relativement bas prix, auprès de paysans en situation de détresse ou d'autorités locales attirées par l'appât du gain. Comment sécuriser les droits fonciers des ruraux et empêcher les spoliations ? Comment éviter les ventes de détresse et réguler les marchés fonciers ? Faut-il donner une priorité aux paysans en cas de vente de terres ?

L'investissement dans la terre des acteurs urbains est souvent encouragé par les États, qui sous-estiment les capacités de l'agriculture familiale. Quel équilibre trouver entre agriculture-élevage familial et production d'entreprise ? Quels modes d'accès à la terre pour ces derniers ? Comment éviter que des terres achetées par des urbains soient sous-utilisées ?

**Des questions vives.** Il s'agit donc de trouver des solutions, en impliquant ➔

les OP, pour faire face aux enjeux des politiques foncières. Répondre à ce défi renvoie à des questions plus fondamentales, qui souvent ne sont pas posées explicitement.

*Accès à la terre et appartenances sociales : ouvrir l'accès ?* Dans les règles foncières locales, l'accès à la terre et aux ressources est fortement lié aux identités et aux appartenances sociales : le statut du lignage, les alliances avec les autochtones, la position sociale dans la famille, etc. Du fait des liens entre appartenances sociales et accès à la terre, les tensions foncières prennent vite la forme de tensions sociales entre groupes (familiaux ou socio-ethniques). Les conflits sur la terre induisent facilement une remise en cause de ceux dont les liens au territoire sont les plus faibles : les pasteurs, les « étrangers ».

C'est là la source du renforcement des discours « autochtonisants », quasiment inexistant il y a vingt ans : les logiques d'inclusion se muent en logiques d'exclusion, l'appartenance de certains groupes sociaux aux communautés locales est mise en doute, au nom de l'histoire, réelle ou réinventée. Les acteurs politiques jouent de ces ressorts et instrumentalisent les tensions foncières pour exacerber les identités socio-ethniques et les manipuler. Au Rwanda, en Côte d'Ivoire, cela peut avoir des conséquences dramatiques. Ne faut-il pas prendre acte des évolutions démographiques et du fait que ceux qui se sont installés depuis plus de dix ans, selon des modalités qui faisaient à l'époque consensus, sont aujourd'hui membres à part entière des communautés locales ? Ouvrir l'accès à la « citoyenneté locale » et chercher les moyens de réguler l'accès à la terre autrement que par l'exclusion d'« étrangers » paisiblement installés de longue date ?

*Quelle régulation des marchés ?* Dans de nombreuses régions, les transactions marchandes sur les terres se développent. Elles sont parfois illégitimes, se font sous le manteau. Mais elles sont aujourd'hui socialement acceptées. Bien que les procédures pour qu'une vente soit à la fois légitime et légale ne soient pas stabilisées, comment garantir l'accord des ayants droits familiaux et éviter qu'une vente décidée par le

chef de famille ne soit contestée par les autres ? Comment éviter les doubles ventes ? Les « petits papiers », les contrats écrits ne suffisent pas.

Plus largement, comment réguler ces marchés ? Les ventes témoignent avant tout de besoins urgents d'argent, ce qui met les urbains en situation favorable. Peut-on donner priorité aux autres ménages de la famille, voire aux paysans locaux, avant de vendre à quelqu'un d'extérieur ? En Europe, ce sont des interventions publiques qui ont permis que la terre reste ou redevienne la propriété des agriculteurs.

*Quelles structures d'exploitation ?* Là où l'espace est saturé, le jeu des héritages fragmente les exploitations agricoles. Les surfaces par ménage deviennent trop faibles pour être viables. En fonction des zones et des cultures, quelles structures d'exploitation sont suffisamment viables pour permettre aux agriculteurs d'assurer des revenus décents et d'investir pour moderniser leur exploitation ? Quel accès aux droits de culture et à la propriété pour les femmes et les jeunes ? Peut-on à la fois sécuriser la situation des femmes et les exploitations agricoles ? Comment favoriser des structures d'exploitation viables ? Quelles activités économiques alternatives pour des jeunes qui ne trouvent pas assez de terre ?

*Sécuriser les droits sur la terre ? Oui, mais quels droits ? Et de qui ?* Ceci renvoie à des questions de fond pour les politiques de sécurisation foncière. Tout le monde reconnaît que, pour produire, les agriculteurs et les éleveurs ont besoin de pouvoir bénéficier du fruit de leurs efforts, et donc que leur accès à la terre et aux ressources soit sécurisé. Mais qu'est-ce qu'une sécurité foncière suffisante ? A-t-on besoin pour cela d'immatriculer les terres, ce qui impose d'en faire une propriété individuelle, librement vendable ? Les « certificats fonciers » mis en place dans certains pays sont-ils une réelle alternative, sécurisant les droits tout en étant gérés au niveau villageois et communal, au plus près des réalités ? Et quels droits sécuriser ? Le patrimoine foncier du lignage ou de la famille élargie ? Les parcelles des différents ménages en son sein ? Les droits d'usage accordés aux membres de la famille ou à des voisins ? L'État est-il prêt à reconnaître des formes de

propriété commune, d'un groupe familial sur ses terres, d'une communauté sur des pâturages ou des mares ? Plus fondamentalement, qui sécuriser ? Quels sont les droits des femmes ? Dès lors que la pression foncière est forte, peut-on sécuriser tout le monde à la fois ? Une politique de sécurisation foncière peut-elle faire l'impasse sur un choix politique en faveur du type d'exploitation à favoriser ?

**Quels choix de société ?** Pour les questions de sécurisation foncière, des expériences existent, dont on peut s'inspirer : définir les règles pour organiser la coexistence entre les différents usages de l'espace, formaliser les droits fonciers. C'est avant tout une question de volonté politique et de savoir-faire, il manque surtout à ces démarches d'être intégrées dans des politiques foncières.

D'autres défis sont plus complexes, parce qu'ils posent de véritables choix de société. C'est bien là l'enjeu fondamental pour les politiques foncières : d'une part redéfinir les fondements du pacte social entre l'État et les citoyens, dans un contexte où, quarante ans après les indépendances, dans des pays démocratiques, l'exclusion des ruraux d'une entière citoyenneté n'est plus acceptable. D'autre part, préciser, en cohérence avec des politiques agricoles soutenant le développement de l'agriculture et de l'élevage familiaux, le type d'exploitations agricoles souhaité, les modes d'accès à la terre et aux ressources naturelles qui permettent un développement économique équitable, paisible et efficace. Des débats approfondis sont nécessaires, au sein du monde rural et avec l'État, dans un esprit de recherche de solutions équitables et légitimes.

Pour autant, les solutions aux problèmes fonciers ne sont pas que foncières : il faut aussi des politiques économiques cohérentes (foncier, structure, financement, formation, organisation des filières, etc.), offrant un réel soutien à l'agriculture familiale, permettant aux ruraux de vivre dignement sur leurs espaces et d'accroître leur productivité. Et aussi des alternatives hors de l'agriculture, permettant d'absorber une partie de l'accroissement de la population, d'offrir un avenir aux jeunes et de desserrer la pression sur la terre. ■