Forum
« Foncier et développement »

9 et 10 novembre 2010
Campus du Jardin tropical de Nogent-sur-Marne

ACTES

Forum
« Foncier et développement »

9 et 10 novembre 2010
Campus du Jardin tropical de Nogent-sur-Marne

ACTES

Sommaire

Avant-propos 5

CHAPITRE 1. Comment faire du foncier un levier du développement ?

I. Constats de départ 7

II. Éclairage : la situation foncière en Afrique à l'horizon 2050 7

Méthodes d'analyse des dynamiques d'évolution du foncier 8

L'impact anticipé des changements affectant le foncier est abordé sous trois angles . . 10

Les scénarios qualitatifs 10

Conclusion 11

III. Synthèse de la table ronde et des débats 13

Une question au cœur des préoccupations des partenaires au développement mais des difficultés à passer à l'action 13

Des démarches qui demandent du temps, de la cohérence, du pragmatisme et de la réflexivité 14

Se doter d'outils pour l'observation 15

CHAPITRE 2. Comment réguler les investissements agricoles à grande échelle ?

I. Constats de départ 17

II. Éclairage : analyse du phénomène et positionnement des acteurs 17

Le document du Centre d'analyse stratégique (CAS) 18

Le rapport de la Banque mondiale (BM) 19

Les propositions du rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation 20

Le document du groupe de travail élargi du Comité technique « Foncier & développement » 21

III. Synthèse de la table ronde et des débats 24

Des investissements oui, mais pour qui et pour quoi faire... ? 24

... Et sur quelles terres ? 24

Quels types de régulation privilégier ? 25

Un rôle clé pour la société civile 26

CHAPITRE 3. Quel rôle et quelle place du foncier dans les crises et les conflits sociopolitiques ?

I. Constats de départ 27

II. Éclairage : dynamiques et enjeux des conflits fonciers 27

Les conflits : problèmes d'analyse et d'interprétation 27

Typologie des conflits selon la nature des droits 28

Description des conflits selon les acteurs impliqués et la manière dont ils s'organisent dans la confrontation 28

Enjeux et sens des conflits fonciers 30

Les conflits fonciers de plus grande échelle 31

.../...

III. Synthèse de la table ronde et des débats 32
Le foncier, un facteur déterminant du déclenchement de conflits sociopolitiques importants 32
La gestion des conflits fonciers au quotidien : quel dispositif imaginer ? 33
Gérer le foncier dans les situations post-catastrophes, le cas d'Haïti 33

CHAPITRE 4. Comment se construisent et se mettent en œuvre les politiques foncières ?

I. Constats de départ 35
II. Éclairage : une lecture de la réforme foncière rurale au Bénin 36
Introduction 36
La réforme foncière rurale au Bénin : une perspective sur vingt ans 37
Expérimentation des PFR et passage à la politique (1992-2007) 37
Le MCA-Bénin, le MUHRFLEC et le recadrage global (2004-2011) 40
Conclusions 42
III. Synthèse des tables rondes et des débats 45
L'évolution des idées et des sociétés au cœur de la naissance des politiques foncières 45
Par quoi et où commencer ? 46
Se concerter pour dépasser les divergences d'intérêts et faire tomber les idées reçues 47
Des processus itératifs et incertains impliquant des interactions entre le local et le national 47
Le suivi-évaluation : des enjeux forts sur les dimensions juridiques 48
Ouverture et globalisation de la question foncière : une tendance lourde 48

CHAPITRE 5. Comment sécuriser les transactions foncières ?

I. Constats de départ 51
II. Éclairage : des exemples en milieux rural et urbain 51
La sécurisation des transactions foncières en milieu rural africain. Une perspective ivoirienne 51
Sécuriser les mutations en milieu urbain 67
III. Synthèse de la table ronde et des débats 70
Sécuriser les droits avant les transactions, ou l'inverse ? 70
Les prérequis au modèle romano-germanique 71
Vers des systèmes alternatifs d'enregistrements de l'information foncière ? 71

Conclusions

I. Gérer l'incertitude autour de la question foncière : un devoir de prospective 73
II. Un changement de paradigme : de la promotion de la sécurisation foncière à sa régulation 73

Annexes

Annexe 1. Programme du Forum 77
Annexe 2. Présentation des intervenants 79
Annexe 3. Liste des participants 89

Avant-propos

Le foncier est au cœur des préoccupations et des travaux des acteurs français de la Coopération depuis de nombreuses années. La recherche française a très largement documenté et analysé les dynamiques locales d'appropriation et de gestion de la terre, les liens entre gouvernance des Hommes et gouvernance du foncier, les dimensions sinon les origines foncières des conflits sociopolitiques, les interactions entre politiques foncières et développement des territoires, etc.

Au début des années 1990, ces travaux rejoignent les préoccupations des décideurs de la Coopération française. À l'initiative du ministère de la Coopération, une réflexion collective est engagée en 1996 et donne lieu à la constitution d'un groupe mobilisant les principaux spécialistes français des différentes disciplines concernées par le sujet, en association avec des acteurs internationaux, en particulier africains. Les travaux de ce groupe visaient non seulement à préciser les connaissances, mais aussi à préparer des éléments de politiques foncières et de politiques de coopération en la matière, qui soient adaptés à la diversité des situations.

Quinze ans plus tard, ce groupe a pris le nom de Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française, et poursuit les travaux engagés, sous la cotutelle du ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et de l'Agence française de développement (AFD). Après s'être consacré aux questions foncières en milieu rural, le Comité s'ouvre peu à peu aux problématiques urbaines et accueille de nouveaux acteurs spécialistes du foncier en milieu urbain, porteurs de nouvelles disciplines pour les uns, représentants français des principaux corps professionnels concernés par cette question (géomètres, notaires) pour les autres.

La mise en place en 2006 du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'AFD donne une accélération significative aux travaux. La cohérence des pratiques sur le foncier des acteurs français de la Coopération est explicitée et donne lieu à la production d'un livre blanc documentant un ensemble de propositions, argumentées et partagées, visant à fonder la politique de la France[1]. De nouvelles connaissances, de nouveaux outils et supports pédagogiques ont également été produits[2] et rendus accessibles à un large public grâce à la mise en ligne en 2007 d'un portail Internet, offrant par ailleurs un accès facilité à une information française de qualité sur le sujet[3].

L'année 2008 marque un tournant dans les réflexions du Comité et, plus généralement, dans la place prise par le foncier dans l'actualité mondiale. Dans un contexte marqué par une série de crises (alimentaire, financière, énergétique), les instances internationales se saisissent du sujet au travers du thème des investissements à grande échelle dans les terres agricoles (G8/G20, Comité de la sécurité

1. *Gouvernance foncière et sécurisation des droits. Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, Comité technique « Foncier & développement », Paris, juin 2010.

2. Citer quelques produits et leur référence.

3. *www.foncier-developpement.org*.

alimentaire mondiale). Depuis le G8 de l'Aquila[4], la France a le souci de contribuer et d'alimenter le débat international à l'image des initiatives portées par les organisations internationales (FAO, Banque mondiale, Fida, etc.). Dans cette perspective, elle coordonne la réflexion sur ces questions au sein de la *task force* européenne sur le foncier (*EU Task Force on Land Tenure*). Les services du Premier ministre (Secrétariat d'État à la prospective) ont commandé un rapport auprès du Centre d'analyse stratégique, rendu public en juin 2010 et auquel ont contribué de nombreux acteurs, dont le Comité technique « Foncier & développement ». En parallèle, le document de positionnement de la France a été élaboré à partir des réflexions d'un groupe de travail élargi associant des membres du Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française, du Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire (Gisa) et des représentants d'organisations issues de la société civile. Ce document a été validé par le secrétariat du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) en juin 2010.

La démonstration de l'importance du foncier dans les questions de développement et d'équilibre des marchés mondiaux n'est donc plus à faire. L'enjeu aujourd'hui est de parvenir à opérationnaliser les connaissances produites dans la diversité des champs où le foncier est central (investissement, filière, aménagement, etc.), de parvenir à transformer le « pourquoi la question foncière » en « comment la traiter concrètement dans les pays en termes de politiques publiques et d'opérations de terrain ». Voilà le défi du Comité technique « Foncier & développement » dans la nouvelle phase d'activités qu'il doit conduire à compter de janvier 2011 grâce au nouveau financement mis à disposition par l'AFD.

Pour dresser un bilan des travaux initiés depuis 2006 et amorcer la suite de ses activités, le Comité technique « Foncier & développement » a organisé un Forum international qui s'est tenu les 9 et 10 novembre 2010 sur le Campus du Jardin tropical de Nogent-sur-Marne, grâce à l'appui technique de son secrétariat (Gret). Ce Forum a rassemblé plus de 80 experts, chercheurs, décideurs, opérateurs et acteurs de la société civile français, africains et internationaux. Les débats se sont plus particulièrement focalisés sur les questions d'actualité et défis posés par la question foncière aujourd'hui, à partir des travaux produits par le Comité et son réseau.

Le présent ouvrage propose une synthèse des échanges et des débats. Il reprend la structure générale du Forum :

- >> cinq entrées thématiques, avec pour chacune d'elles, un cadrage (quelques constats de départ), une synthèse des communications (éclairage), et un compte rendu des débats des tables rondes et des échanges qui s'en sont suivis avec la salle ;
- >> une conclusion proposant une synthèse générale.

Le CD joint à l'ouvrage compile un ensemble de ressources sur les différents thèmes traités dans le cadre du Forum, les supports préparés et les matériaux présentés au cours du Forum (notes de cadrage, exposés), ainsi que l'enregistrement vidéo des différentes séquences.

La production de ces outils (ouvrage et CD) a été coordonnée par le secrétariat du Comité technique « Foncier & développement » (Aurore Mansion avec l'appui de Jean-Philippe Batoz et Céline Allaverdian).

L'ensemble des matériaux issus du Forum (actes, supports de présentation, enregistrements vidéos) est disponible en version intégrale et en téléchargement libre sur le portail « Foncier & développement » : *www.foncier-developpement.org*. ●

4. 8-10 février 2009.

CHAPITRE 1

Comment faire du foncier un levier du développement ?

I. Constats de départ

Le foncier constitue un enjeu économique et politique majeur. Il est au cœur des politiques agricoles, de développement rural, de développement et d'aménagement urbain. Dans un contexte marqué par une forte croissance démographique, une ouverture des marchés et une dégradation progressive des terres sous l'effet du changement climatique, les choix des politiques foncières ont un impact déterminant sur le développement des territoires et sur la capacité des pays à répondre aux défis de sécurité alimentaire, de gestion durable des ressources naturelles, et de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Les approches sectorielles doivent être dépassées pour penser le foncier comme un élément central des politiques publiques, un outil de développement économique et social des territoires. Mais cette articulation ne va pas de soi et pose de nombreuses questions aux acteurs politiques et à ceux qui les accompagnent. Une approche en termes de gouvernance, c'est-à-dire de construction d'une vision commune et partagée entre acteurs, est l'une des réponses aujourd'hui apportée mais elle reste à consolider.

II. Éclairage : la situation foncière en Afrique à l'horizon 2050

Cette partie est la retranscription de la présentation d'une étude réalisée pour l'AFD et la BAfD dans le cadre du programme « Afrique 2050 » par Alain Durand Lasserve (CNRS) et Étienne Le Roy (LAJP). Cette étude repose sur l'hypothèse que les changements affectant le foncier (rural et urbain) seront déterminés par les évolutions économiques, sociales, politiques et environnementales qui affecteront les pays d'Afrique subsaharienne sur le long terme, sur lesquelles ils pèseront à leur tour. Elle porte une attention particulière aux interactions entre les différents facteurs d'évolution du foncier. Cette retranscription a été réalisée à partir d'un résumé de cette étude fournie par les deux intervenants.

Ce travail a été réalisé au cours de l'année 2009 à la demande de l'Agence française de développement, en appui au programme de réflexion prospective intitulé « Afrique 2050 » initié par la Banque africaine de développement. Le thème foncier avait été ajouté un peu tardivement par la BAfD car il était considéré comme compliqué, très politique et difficilement quantifiable. Le travail porte tant sur le foncier urbain que rural de l'Afrique subsaharienne à très long terme. Le principal objectif de cette étude consiste à identifier les « moteurs du changement », les tendances à long terme concernant la tenure foncière « qui définissent les opportunités et contraintes auxquelles les pays seront confrontés d'ici 2050 » *(J. Page, 2009)*. La méthodologie se fonde sur une analyse systémique de la dynamique du principal ensemble de facteurs qui devraient influencer le foncier et les interactions entre ces facteurs sur le long terme.

Les tendances et les changements récemment observés dans les zones rurales et urbaines des pays d'Afrique subsaharienne suggèrent que l'accès à la terre pourrait devenir crucial pour le développement au cours des prochaines décennies. L'étude met en lumière le cadre d'analyse et la méthodologie permettant d'interpréter les dynamiques qui affectent à long terme les systèmes de tenure foncière, la gouvernance et les marchés fonciers et suggère quelques scénarios de changement. Ce travail s'appuie sur l'identification des principaux facteurs démographiques, environnementaux, économiques et sociopolitiques qui ont des répercussions sur le foncier et sur les interactions entre ces facteurs. Il prend en compte l'estimation de la fiabilité des données sur le long terme, ainsi que la capacité et la marge de manœuvre potentielles des gouvernements à anticiper les changements et à adopter des mesures correctives.

Méthodes d'analyse des dynamiques d'évolution du foncier

Notre analyse du foncier repose sur trois composantes essentielles que sont :

- les structures, systèmes et régimes fonciers ;
- la gouvernance et l'administration foncières ;
- les marchés fonciers.

Les structures, systèmes et régimes fonciers renvoient aux questions suivantes :

- les systèmes de droit foncier (code civil, *common law*, droit islamique, droits coutumiers) et leur pluralité ;
- les régimes fonciers, leur superposition et leur coexistence : régimes d'appropriation étatique, régime de propriété privée, régime de propriété communale ou collective, régime de libre accès ;
- la tenure foncière, définie comme les droits que les individus ou les communautés ont sur le sol et les ressources naturelles ;
- les structures foncières : la distribution de la propriété selon les types de tenure et la taille des exploitations.

La gouvernance et l'administration foncières font référence à la fois :

- au cadre législatif et institutionnel de l'administration foncière ;
- à la gestion du domaine de l'État et des collectivités locales ;
- aux formes d'allocation de terrains par l'État et les collectivités locales ;
- à la production de l'information foncière ;
- à l'enregistrement des droits ;
- à la sécurisation de la tenure foncière.

Les marchés fonciers renvoient quant à eux :

- aux modes et filières d'accès au sol ;
- au niveau de formalisation des marchés fonciers ;
- à l'articulation entre marchés fonciers formels et informels ;
- aux acteurs intervenant sur le marché ;
- aux formes de régulation des marchés fonciers.

Cette dernière composante est sans doute la plus importante pour comprendre les dynamiques foncières.

Il y a de très fortes interactions entre ces composantes. Pour analyser l'évolution de la question foncière, il faut donc raisonner en termes systémiques. Par exemple, chaque changement dans l'une des filières du marché foncier a une conséquence sur les autres filières et par voie de conséquence sur les systèmes, les régimes et les modes de tenure foncière.

La première tâche de notre travail a donc été d'identifier les facteurs influant sur l'évolution du foncier et nous en avons identifié dix (*cf. graphique 1 ci-contre*). Nous avons examiné pour chacune des variables la littérature sur le thème.

GRAPHIQUE 1. **Facteurs affectant les dynamiques de la tenure et des biens fonciers, et leurs interactions**

DÉMOGRAPHIE
- Croissance démographique
- Répartition spatiale de la population
- Flux migratoires

ENVIRONNEMENT
- Climat / Changement climatique
- Zones agroécologiques
- Ressources en eau
- Autres ressources naturelles

ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL
- Libéralisation économique et globalisation
- Risques/anticipation des crises alimentaires
- Demande de produits agricoles
- Demande de terres agricoles

INVESTISSEMENTS
- Investissements dans : agriculture, mine, industries, services et infrastructures
- Investissements nationaux et étrangers
- Public et privé

AGRICULTURE
- Usage et développement agricole : *par catégories (irriguée, pluviale, etc.), par intensité culturale (intensive/extensive)*
- Quantité de terres arables *(estimations)*

POLITIQUE ET GOUVERNANCE
- Sécurisation des droits individuels
- Réglementation des marchés
- Fonctionnement des administrations publiques et système politique

POLITIQUE ÉCONOMIQUE NATIONALE
- **Objectifs** : croissance, emploi, environnement
- **Directives et politiques budgétaires** : imposition et attribution des ressources fiscales

URBANISATION
- Taux d'urbanisation
- Taux de croissance démographique urbaine
- Étalement des zones urbaines

REPRÉSENTATION SOCIALE
- Perception du temps et de l'espace
- Perception de l'environnement
- Relations communautés/territoires
- Relations sociales et liens sociaux

NIVEAU DE VIE
- Création de richesses
- Répartition des richesses
- Pouvoir d'achat des ménages

TENURE ET BIENS FONCIERS

Systèmes et régimes fonciers | Gouvernance foncière | Marchés fonciers

Une question importante a été de voir quelles étaient les interventions possibles des États sur ces facteurs. Les pouvoirs publics ont besoin d'anticiper mais ont une marge de manœuvre très limitée pour influer sur ces facteurs (inertie, résultats trop faibles et étalés dans le temps…). Les problèmes majeurs de l'étude viennent de l'inégale fiabilité des prévisions (y compris en termes de croissance démographique et d'urbanisation).

Pour anticiper les changements à venir, nous nous sommes interrogés sur les évolutions passées, marquées par une pression croissante sur les terres, et l'intégration à l'économie mondiale. La transition démographique est lente en Afrique subsaharienne. Entre 1960 et 2010, la population totale du continent est passée de 285 millions à 1 milliard d'habitants (multipliée par 3,6). En Afrique de l'Ouest, Afrique centrale et Afrique de l'Est, le chiffre de la population a été multiplié par quatre pendant la même période.

On observe aussi l'accélération des flux d'investissements étrangers depuis la fin des années 1990 avec un impact limité sur le développement des pays et du développement et, plus récemment, des concessions et des achats massifs de terres.

Un autre changement observé porte sur la répartition population rurale/urbaine. En 2000, plus des deux tiers de la population est encore rurale. 70 % à 80 % de la population active tire ses revenus du travail de l'élevage. Mais on constate des évolutions rapides : tous les ans, la population urbaine de l'Afrique augmente de 10 millions, engendrant des problèmes d'extension des quartiers irréguliers dans les villes.

Quant aux milieux naturels et terres agricoles, on constate une tendance générale à l'épuisement des sols et à la fragilisation des milieux (taux d'épuisement des nutriments très élevé, forte diminution des superficies de terres arables disponibles par habitant [indicateur de la capacité à nourrir la population]).

● L'impact anticipé des changements affectant le foncier est abordé sous trois angles

Les systèmes de tenure foncière : droits fonciers, types de tenure foncière et statut d'occupation

>> Processus d'individualisation et généralisation de l'appropriation privée des terres ;

>> déclin correspondant de la propriété collective et coutumière dans les régions qui présentent un intérêt commercial avéré ou potentiel (dans les zones rurales, urbaines et périurbaines) ;

>> concentration de la propriété foncière (investissements nationaux et étrangers) ;

>> fragmentation des terres sous régime de propriété coutumière dans les régions exposées à une forte pression démographique, la dégradation des sols et un accès difficile aux ressources naturelles (l'eau en particulier) ;

>> amélioration de la tenure foncière en réponse à l'expansion spatiale des quartiers urbains informels.

Gouvernance et administration foncières : détermination, enregistrements et diffusion relatifs à la tenure, à la valeur et à l'usage des terres

>> Généralisation des lois et codes fonciers qui reconnaissent l'appropriation privée des terres ;

>> décentralisation de l'administration foncière vers les pouvoirs locaux et/ou coutumiers ;

>> reconnaissance sélective d'une diversité des droits d'usage et/ou des droits coutumiers et généralisation du titrage foncier ;

>> sécurisation de la tenure foncière *via* une régularisation/formalisation à grande échelle de la tenure foncière dans des zones sélectionnées ;

>> augmentation du nombre de conflits fonciers aux niveaux local, national et sous-régional, et mise en œuvre de formes innovantes de gestion des conflits impliquant une large palette d'acteurs.

Marchés fonciers : acteurs impliqués, niveau de formalisation, articulation entre marchés fonciers formels et informels, réglementation

>> Investissements fonciers nationaux et étrangers à grande échelle ;

>> augmentation du prix du marché des terres dans les zones rurales et urbaines ;

>> formalisation et marchandisation/monétarisation de tous les systèmes de distribution foncière ;

>> intégration/unification progressive des marchés fonciers coutumiers au sein des marchés fonciers formels ;

>> développement accéléré des marchés de la terre et du logement dans les zones urbaines, mais les marchés fonciers informels demeurent essentiels pour loger les pauvres.

Les scénarios qualitatifs

Même s'il convient de faire preuve de beaucoup de modestie avec l'utilisation de projections, il est possible d'anticiper quatre scénarios sur le long terme.

Continuation sur le long terme des tendances des trois dernières décennies

Ce scénario se distingue par : une transition démographique lente, le changement climatique, la rareté des terres et la diminution de la fertilité des sols, compensés à l'échelle locale par une augmentation des investissements fonciers, un accroissement rapide du taux d'urbanisation, l'amélioration de la gouvernance, la poursuite des processus économiques et politiques d'intégration régionale. Nous sommes là dans la confrontation du monde virtuel (l'Administration et sa politique d'intervention) et du monde réel.

Amélioration de l'accès à la terre

Les facteurs environnementaux globaux restent identiques ; la transition démographique est plus rapide que prévu ; l'intégration économique internationale et régionale, et l'intégration politique au niveau régional améliorent l'accès aux sources d'investissement et aux marchés nationaux et internationaux ; une meilleure gouvernance de la gestion et de l'administration foncières garantit une meilleure réglementation des marchés fonciers et limite l'ampleur des conflits liés au foncier ; l'urbanisation est maintenue sous contrôle. Ce scénario n'est pas impossible mais il suppose un tel nombre de conditions réunies qu'il est vraisemblable qu'il ne se réalise pas.

Déstabilisation et perte de contrôle

Ce scénario résulterait de la détérioration constante des conditions environnementales, en particulier de l'accès à l'eau ; les conditions économiques internationales se détériorent avec des conséquences sur les investissements ; l'absence de réglementation des marchés fonciers et l'échec des politiques de gestion et d'administration foncières entraînent un accroissement des inégalités dans l'accès à la terre, une augmentation du nombre de conflits fonciers dans les zones rurales et urbaines et une instabilité sociale, ainsi qu'une urbanisation incontrôlée et un étalement spatial très rapide des villes. Ce scénario est marqué par un décrochage des États. Près de la moitié des États africains sont déjà confrontés à cette situation.

L'émergence de nouvelles formes de gouvernance foncière

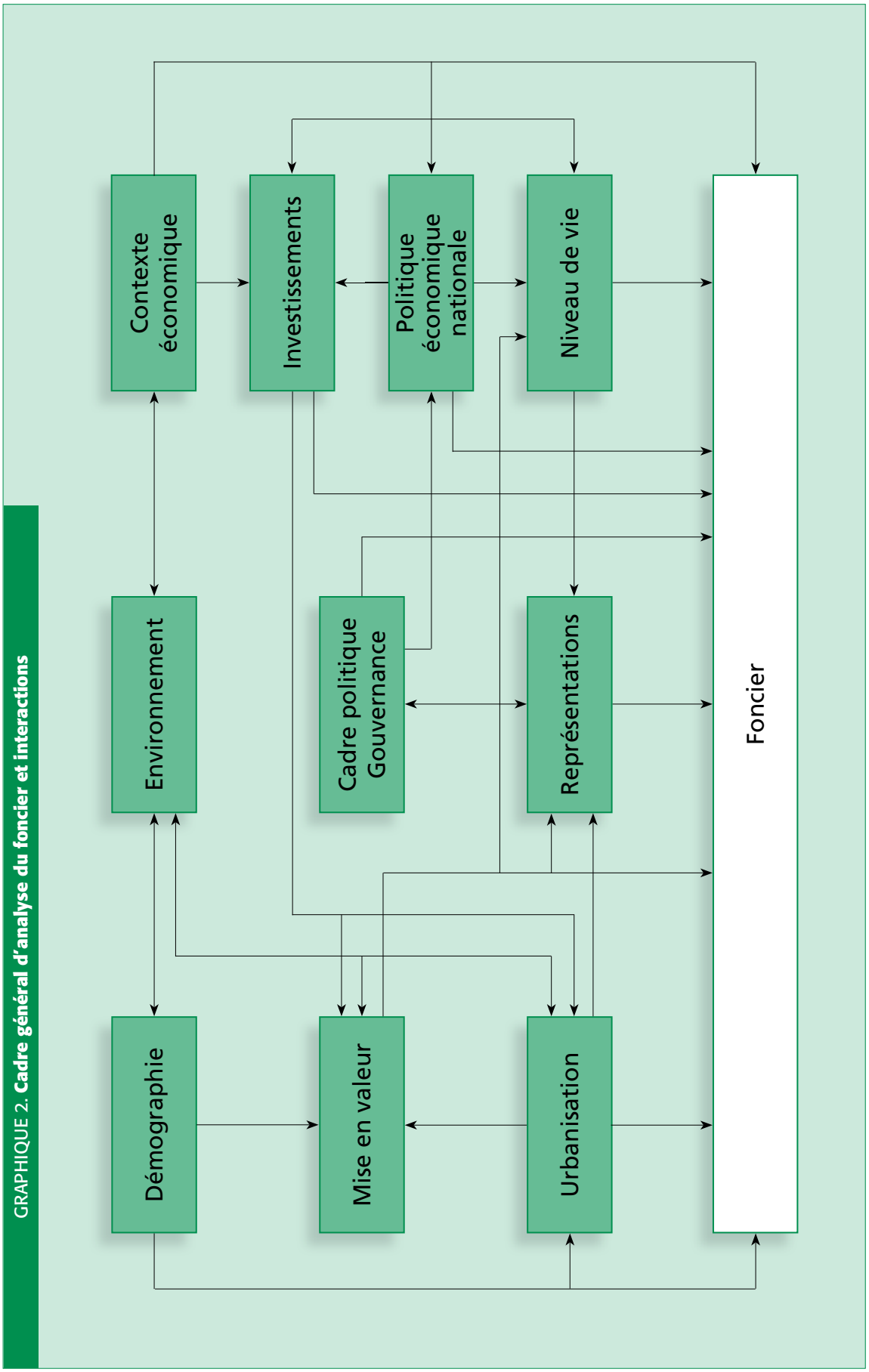
Diverses situations foncières sont identifiées ; elles débouchent sur des politiques de sécurisation foncière massive, facilitées par une gouvernance foncière inclusive, des procédures de résolution de conflits améliorées et socialement mieux acceptées ; une meilleure réglementation des marchés fonciers et des outils appropriés de planification urbaine permettent un meilleur contrôle de l'étalement urbain. Ce retour sur les communs favoriserait des systèmes de régulation par le bas.

Conclusion

L'étude souligne que des changements analogues dans un même groupe de facteurs identifiés peuvent avoir des impacts différents, voire opposés, selon les pays (systèmes de gouvernance et d'administration foncière, situation foncière préexistante, disponibilité des terres, potentiel économique, contraintes environnementales, etc.). L'Afrique n'est donc pas un champ uniforme. Au-delà des clivages territoriaux historiques, nous voyons apparaître des nouvelles dynamiques.

L'une des questions majeures soulevées est de savoir comment les institutions nationales et locales feront face aux changements attendus lorsque ceux-ci mettront en jeu des facteurs sur lesquels elles n'ont que peu ou pas de contrôle : contexte économique international, changements environnementaux (changement climatique par exemple), dynamique démographique.

Au vu du vieil adage « qui terre a, guerre a », nous pouvons affirmer que les tensions et les risques autour de l'accès à la terre resteront très élevés dans toutes les régions au cours des prochaines décennies, en raison de la rareté des terres, de la surdensité et de la dégradation des sols, des accaparements fonciers et de la privatisation des terres communes.



GRAPHIQUE 2. **Cadre général d'analyse du foncier et interactions**

III. Synthèse de la table ronde et des débats

Cette synthèse se fonde sur les échanges de la table ronde et les débats qui s'en sont suivis avec la salle. La table ronde a été animée par **Vincent Basserie (Hub Rural)** et a mobilisé **Pierre-Yves Bertrand (MAEE)**, **Jozias Blok (UE)**, **Jean-Luc François (AFD)**, **Jean-Philippe Fontenelle (Gret)** et **Stamm Volker (GTZ)**.

Une question au cœur des préoccupations des partenaires au développement mais des difficultés à passer à l'action

Peu de projets de développement sont aujourd'hui exclusivement consacrés et dédiés aux questions foncières. Ce constat résulte-t-il d'une réticence des acteurs des politiques foncières et de leurs partenaires financiers à faire face aux enjeux et défis soulevés ? Ou est-ce le signe d'un désintérêt ? *(Vincent Basserie)*

La GTZ accompagne aujourd'hui moins d'une dizaine de projets consacrés au foncier, dont deux en Afrique. Pourtant, la démonstration du foncier comme levier privilégié de développement n'est plus à faire aux décideurs de la Coopération allemande *(Stamm Volker)*. Du côté de la Coopération française, tous les projets financés aujourd'hui par l'AFD, qu'ils soient géographiquement limités ou liés à une filière, comportent une dimension et des enjeux forts liés à la question foncière, et demandent des appuis dans ce domaine, que ce soit en termes d'accès à la terre, ou encore de sécurisation des investissements fonciers. La question posée demeure plutôt celle de la relation entre ces projets de terrain et la politique nationale. L'AFD n'a aujourd'hui que peu de projets d'appui aux politiques foncières, car elles dépendent d'abord de la volonté des États *(Jean-Luc François)*. Du côté du MAEE, on considère le foncier comme un enjeu transversal et pluridisciplinaire. Une approche en termes de gouvernance démocratique permet d'en appréhender les dimensions processuelle et de jeux pluri-acteurs *(Pierre-Yves Bertrand)*.

Au niveau européen plus généralement, on observe un désengagement des bailleurs de fonds sur les projets liés au foncier en termes de nombre de projets et de budget alloué. Depuis dix ans, une proportion importante des bailleurs de fonds privilégie les approches sectorielles et l'appui budgétaire. Ces approches bénéficient très largement aux secteurs « faciles » à financer et porteurs dans l'opinion publique, telle la santé ou l'éducation. En revanche, des secteurs connexes au foncier comme l'agriculture sont aujourd'hui plus difficiles à financer, même si tout le monde s'accorde sur l'importance de travailler sur ces questions pour favoriser le développement : promouvoir le développement agricole, et dans ce cadre, travailler à sécuriser l'accès à la terre des exploitants, c'est combattre la pauvreté, et c'est donc tendre plus efficacement vers les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) *(Jozias Blok)*, même si la question foncière reste formellement absente dans leur formulation *(Samba Traoré)*.

L'enjeu n'est donc pas tant de convaincre les partenaires au développement de l'importance de cette question, mais de les aider à passer à l'acte. On parle beaucoup de nouvelles conceptions basées sur la reconnaissance des droits locaux, la mise en place de dispositifs de gestion locale de ces droits impliquant les autorités locales, qu'elles soient issues de la décentralisation ou des systèmes locaux traditionnels, mais on rencontre de nombreuses difficultés à mettre en œuvre ces nouvelles approches du fait de la complexité du sujet. D'une manière générale en Allemagne, la question foncière demeure celle des chercheurs, au même titre qu'en France il y a vingt ans. La recherche allemande a largement révélé la complexité du phénomène, mais la traduction de cette complexité en dispositif institutionnel reste encore à faire (Stamm Volker).

À Madagascar, l'AFD appuie depuis de nombreuses années le Programme national foncier (PNF). Cet appui, à la fois technique et réflexif, implique une approche conjuguant pratique et théorie pour pouvoir aborder la complexité du foncier, dénouer les blocages qui peuvent apparaître tant au niveau local qu'au niveau national, et travailler sur la construction des politiques. Le foncier s'appréhende sur des temps longs et nécessite que l'on réfléchisse aux politiques nationales tout en maintenant un

contact permanent avec les réalités locales *(Jean-Luc François)*, ce qui ne va pas de soi compte tenu des contraintes propres aux outils de financements actuellement disponibles chez la plupart des bailleurs de fonds.

Des démarches qui demandent du temps, de la cohérence, du pragmatisme et de la réflexivité

Du côté des bailleurs de fonds, l'enjeu est d'établir un dialogue durable et constructif avec les États. Pour cela, il est souvent nécessaire de passer « par le bas » pour se construire une légitimité d'action sur le sujet : travailler sur des expérimentations locales, en rechercher les effets structurants, amasser et capitaliser peu à peu des connaissances et savoir-faire, permet d'entrer plus facilement et durablement en dialogue avec les États et les autres acteurs concernés par la question foncière. Le plus difficile n'est alors pas d'alimenter et de nourrir les débats pour construire les politiques, mais de maintenir autour de la table l'ensemble des acteurs, alors que ces temps de dialogue s'inscrivent nécessairement sur le long terme *(Vatché Papazian)* et que les acteurs concernés sont de plus en plus nombreux.

La question foncière étant une question multisectorielle directement liée au chantier de modernisation des économies, le dialogue implique un nombre toujours plus important d'acteurs et notamment de nouveaux acteurs, qu'ils soient issus de la décentralisation ou du secteur privé et financier *(Daouda Diarra)*.

Les différences de positionnement et d'intérêts peuvent bloquer les décisions et mener au *statu quo*. Face à ce type de situation, les partenaires doivent s'accorder entre eux, d'abord sur le champ des expérimentations locales, pour mieux remonter outillés de références au niveau des décideurs *(José Tissier)*. Cette coordination des actions sur le foncier entre partenaires techniques et financiers (PTF) est encore aujourd'hui beaucoup trop négligée. Doit-elle faire l'objet dans les pays de plates-formes spécifiques dédiées au foncier *(Vatché Papazian)* ? Ou doit-on traiter cette question dans le cadre des plates-formes sectorielles déjà existantes *(Jozias Blok)* ?

Dans tous les cas la prudence est de mise, le *statu quo* pouvant être le signe d'un déséquilibre dans les rapports de force entre les acteurs en présence. Le problème s'est posé en ces termes lors d'un projet de mise en place d'un système d'information foncière en zone urbaine en Palestine. Une partie des populations s'y sont opposées car il risquait de leur faire perdre leurs terres, alors même que l'objectif initial du projet était de sécuriser leur accès au foncier. La connaissance et la maîtrise du terrain doit être un préalable à toute intervention, sinon elle peut être porteuse d'exclusion *(Irène Salenson)*.

Du côté des ONG, il est très difficile d'agir efficacement sur le foncier, les pas de temps entre cycle de financement et construction de politiques n'étant pas les mêmes. Au Cambodge, dans le contexte du projet Prey Nup et de la réhabilitation des périmètres irrigués, le Gret a pu travailler sur une durée suffisamment longue (10 ans) pour initier des changements politiques et institutionnels (comme une méthode de recensement foncier et de titrisation). Cette expérience s'est traduite par la promulgation de décrets au niveau national, offrant ainsi un caractère légal aux expérimentations pilotes de sécurisation des droits des populations locales. Cette dimension « pilote » est fondamentale au sens où elle permet d'identifier ce qui peut devenir des éléments constitutifs d'une politique publique. D'une manière générale, les ONG travaillent avec les outils dont elles disposent, et ne sont pas nécessairement légitimes pour aller plus loin dans leur relation au monde politique ou élargir la conduite de projets pilotes. Les États eux-mêmes n'ont pas forcément la capacité de gérer un partenariat avec des ONG, ou ne sont pas forcément intéressés par la conduite de projets pilotes avant de mettre en place une politique à l'échelle nationale. Pour travailler efficacement sur les politiques foncières, il faut du temps, beaucoup de souplesse et de pragmatisme *(Jean-Philippe Fontenelle)*.

De manière générale, de nombreuses erreurs pourraient ainsi être évitées si les réalités locales étaient mieux appréhendées et connues des acteurs extérieurs qui appuient les processus d'actions sur le foncier. Il ne suffit pas de proposer des projets clés en main et de reconduire de la même manière partout les mêmes méthodes et outils. Proposer une solution technique sur un espace, sans en avoir auparavant appréhendé les réalités et enjeux, conduit inévitablement à l'échec *(François Grimaldi)*. C'est l'écueil fait en Afrique par de nombreux projets de cadastrage notamment. L'exemple du projet mené dans les années 1970 à Abidjan en Côte d'Ivoire illustre bien certaines de ces dérives : des sommes considérables ont été investies pour mettre en place un cadastre moderne et informatisé. De nombreux

fonctionnaires ont été formés et se sont consacrés à sa gestion, vidant ainsi les autres Administrations de leurs compétences, dans un contexte où la reproduction d'une administration efficace pose problème. Il est important de d'abord tirer les enseignements des échecs passés avant de travailler sur de nouveaux projets et politiques *(Joseph Comby)*.

Se doter d'outils pour l'observation

L'observation des dynamiques foncières et des dimensions ayant un impact sur celles-ci est un outil qui fait encore aujourd'hui largement défaut et qui est pourtant essentiel dans la préparation et la conduite des processus de réforme *(Stamm Volker)*.

Ils permettent en effet de nourrir et de fonder les dialogues pluri-acteurs sur des données empiriques indispensables pour que les décisions et arbitrages puissent répondre efficacement aux enjeux de sécurisation. Certains pays comme Madagascar se sont déjà dotés de dispositifs de ce type. D'autres en sont encore au stade de la réflexion (Burkina Faso et Mali). L'Union économique des États ouest-africains (UEMOA) a également entamé une réflexion pour se construire son propre observatoire du foncier *(Sergio Leite)*.

Si l'observation aux échelles locale, nationale et régionale est essentielle, il est fondamental d'ouvrir des analyses à l'échelle mondiale dans la mesure où l'internationalisation des marchés fonciers a des répercussions localement dans les pays sur l'équilibre entre l'offre et la demande en terres. Si certaines études montrent qu'aujourd'hui 450 millions d'hectares de terres sont « disponibles », ces chiffres n'intègrent ni les évolutions démographiques à venir, ni les évolutions du prix du foncier. Le déséquilibre entre l'offre et la demande en terre risque d'être renforcé par les évolutions à venir et aura des conséquences sociales importantes pour les populations locales *(Harris Selod)*.

- Le foncier renvoie à un rapport social entre possédant et non-possédant, entre appropriation et expropriation. Il constitue un enjeu de développement qui doit être travaillé en tant que tel en lien avec les problématiques sectorielles sur lesquels il impacte (agriculture, urbanisation, décentralisation, etc.).
- La modernisation des États et des économies du Sud passent par un renouvellement de leur politique et de leur dispositif d'administration et de gestion du foncier avec un objectif de sécurisation des populations locales autant que des investisseurs privés. Il implique de nombreux autres acteurs (collectivités locales, sociétés civiles, acteurs privés) porteurs d'intérêts souvent divergents.
- Le foncier est une question complexe qui se travaille sur des pas de temps longs avec des allers-retours entre expérimentations locales et politiques publiques. Pour accompagner au mieux ces processus, les partenaires techniques et financiers doivent tirer des leçons des échecs passés, comprendre les enjeux locaux, mesurer les rapports de force en présence, s'entendre entre eux sur les principes et concepts à défendre, et capitaliser des références qui soient utiles au dialogue pluri-acteurs.
- L'observation des processus en cours pris dans leur environnement social, économique et environnemental, et la production de données empiriques sont des outils indispensables pour fonder et nourrir des politiques cohérentes qui répondent aux enjeux de sécurisation de tous les acteurs. Les chercheurs ont un rôle important à jouer tant pour analyser les données produites, que pour aider les acteurs à les traduire en dispositif d'actions.

CHAPITRE 2

Comment réguler les investissements agricoles à grande échelle ?

I. Constats de départ

Les processus d'appropriation et de concentration des terres cultivables par de grandes entreprises dans de nombreux pays du Sud et de l'Est préoccupent société civile, institutions internationales et gouvernements. Si ce phénomène n'est pas nouveau, depuis 2008 le type d'investisseurs et leurs motivations ont changé. Les « nouveaux investisseurs » ne recherchent plus seulement les avantages comparatifs d'une production agricole localisée dans des pays où la main-d'œuvre est moins coûteuse, mais ils cherchent aussi aujourd'hui des projets visant à sécuriser l'approvisionnement en nourriture, en eau et en énergie de leur pays d'origine. Ces projets se construisent et se mettent en œuvre en partenariat avec des acteurs locaux, privés ou publics, mais les termes exacts des contrats passés restent souvent opaques et permettent difficilement d'en évaluer les retombées économiques et sociales.

Face à ce phénomène, les acteurs se positionnent différemment selon leur appréciation des risques et opportunités offertes par de tels investissements. Tandis que certains investisseurs mettent en avant des projets fondés sur une éthique responsable et respectueuse des droits locaux, d'autres, de la société civile au Nord comme au Sud, se mobilisent pour dénoncer les impacts négatifs sur l'environnement, l'avenir des agricultures familiales, la sécurisation foncière des producteurs ruraux, et demandent un arrêt pur et simple des projets en cours.

Dans ce rapport de force, des voix médianes se construisent sur la base d'études et de recherches documentant les processus à l'œuvre, affirmant qu'il y a besoin de plus d'investissements dans l'agriculture dans le monde, mais que tous les investissements ne sont pas bons à prendre. Derrière certains investissements se cachent des phénomènes de capture de richesses. Plutôt que de raisonner de manière exclusive, ne faut-il pas adopter une approche en termes de complémentarité de certains types d'investissements avec les systèmes de production existants ? Dans cette perspective, sur quel cadre de régulation s'appuyer et quels mécanismes reste-t-il à inventer aux échelles (locales, nationales, régionales et internationales) où se jouent ces processus ?

II. Éclairage : analyse du phénomène et positionnement des acteurs

Cette partie a été rédigée par **Michel Merlet (Agter)** à partir de la transcription littérale de son intervention sur l'analyse du phénomène en termes de risques et opportunités, et d'une mise en perspective du positionnement de la France et de celui des autres acteurs concernés directement ou indirectement. Elle a été éditée *a posteriori*, en respectant le plus possible le contenu et le déroulé de l'exposé.

Je voudrais remercier les membres du Comité foncier, l'Agence française de développement (AFD) et le ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE) d'avoir donné à Agter l'opportunité de coordonner la réflexion collective dont je vais vous parler, sur les phénomènes d'appropriation massive et de concentration des terres agricoles dans le monde. La publication d'une cinquantaine de pages qui en a résulté, « Les appropriations de terres à grande échelle : analyse du phénomène et propositions d'orientations » est disponible en français et en anglais. Pendant près d'un an et demi, lors de réunions mensuelles ou bimestrielles, les versions successives du texte ont été discutées afin d'arriver à la formulation finale du document. Il aurait été impossible d'écrire ce texte sans ce processus de réflexion collective, qui a été particulièrement riche, certainement du fait de la composition du groupe de travail élargi, construit autour du noyau des membres habituels du Comité technique « Foncier & développement », des experts travaillant depuis très longtemps sur ces questions.

On m'a demandé en 30 minutes à la fois de présenter les principales idées développées dans ce document et de les resituer par rapport aux autres propositions existant sur cette question. J'ai choisi de construire l'exposé par rapport à quelques documents de référence. Je ne reprendrai pas en détail la présentation du raisonnement du texte du Comité, une forte proportion des personnes présentes dans la salle ayant participé au processus de réflexion. Les documents que je vais évoquer sont disponibles sur le site « Foncier & développement », sur celui d'Agter ou sur ceux des organisations qui les ont signés.

Je commencerai par un document du Centre d'analyse stratégique (CAS), une institution dépendant des services du Premier ministre du Gouvernement français, qui a été finalisé avant l'été. Le Comité technique « Foncier & développement » et un certain nombre d'entre nous, à titre privé, ont été associés à ces travaux. Je dirai ensuite quelques mots du document publié par la Banque mondiale en septembre 2010. Puisque nous avons la chance d'avoir Harris Selod à cette table ronde, je le présenterai d'une manière assez polémique afin de lancer un débat. Plutôt qu'un exposé magistral, je souhaite que ma présentation invite à continuer ici la réflexion menée par notre groupe au cours des mois passés. Si parfois je caricature, en poussant les raisonnements à leurs limites, ce n'est que pour faire avancer la réflexion. Je dirai quelques mots seulement du dernier document produit par le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à l'alimentation, Monsieur de Schutter, pour évoquer d'autres positions qui reprennent ou sont en phase avec celles d'un certain nombre d'organisations de la société civile. Je terminerai avec la présentation des idées originales — tout au moins nous l'espérons — du document du Comité technique « Foncier et développement », en essayant de montrer comment il se positionne par rapport aux textes évoqués précédemment.

Le document du Centre d'analyse stratégique (CAS)

Le document du CAS est intitulé « Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement ». La participation aux séances du groupe de travail nous a donné l'occasion d'écouter de grands investisseurs français ou étrangers et de comprendre leur point de vue et leur façon de voir cette question. Cela nous a été extrêmement utile. Nous avons compris beaucoup de choses qu'il est difficile d'appréhender quand on n'a pas une expérience d'investisseur dans des pays étrangers. Par exemple, pourquoi des fonds d'investissement s'installent-ils en Uruguay ? Pourquoi un investisseur français bien connu va-t-il travailler en Ukraine ? Comment travaille un investisseur français en Afrique ?

Vous retrouverez dans notre document beaucoup d'éléments qui ont été construits ou affinés grâce à ce que nous avons appris dans ces réunions. Toutefois, les logiques des entrepreneurs ont été finalement peu analysées dans le document du CAS. Par ailleurs, le résumé du rapport ne traduit que très partiellement le contenu global du texte, occultant une partie du raisonnement. Les propositions sont souvent contradictoires. Il faut signaler que le rapport affirme qu'il serait important de mettre en place des préférences asymétriques qui permettraient de développer ou d'établir de nouveau des niveaux de protection sur les marchés agricoles internationaux. C'est sans doute la principale mention qui s'écarte du discours dominant que l'on peut y trouver. Enfin, la recommandation phare du rapport est de proposer un *label pour l'agro-investissement responsable*.

Globalement, ce rapport présente essentiellement un point de vue, celui des grands investisseurs, et non celui des citoyens français ou de la France, ce que l'on aurait pu attendre d'un organisme gouvernemental. Ma présentation est certes un peu caricaturale, mais vous pourrez en juger par vous-mêmes en le lisant.

Le rapport de la Banque mondiale (BM)

Le document de la Banque mondiale « Rising Global Interest in Farmland? Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits? » a déjà fait couler beaucoup d'encre. Ce rapport long et dense offre une synthèse brillante et bien documentée de ces phénomènes. Vous y trouverez énormément d'informations difficiles à obtenir ailleurs. On peut regretter que seul le résumé soit disponible en français et en espagnol, et non l'ensemble du document, qui contient beaucoup d'autres choses intéressantes.

Il y a dans ce rapport tout un ensemble de faits et de chiffres accablants pour ceux qui font la promotion des investissements à l'étranger, et beaucoup d'éléments permettant de relativiser leur intérêt. L'équipe de la Banque a eu le courage de les relever et de les compiler. Un autre mérite de ce rapport est de présenter une défense de l'agriculture à petite échelle, en expliquant que celle-ci est en général mieux à même de répondre aux intérêts de l'ensemble de la société que l'agriculture à grande échelle.

Vous y trouverez également une cartographie qui peut toutefois être critiquée, en particulier les cartes sur le potentiel d'expansion des cultures. Celles-ci présentent l'ensemble des terres, y compris celles qui sont couvertes de forêts : les terres potentiellement les plus fertiles se trouvent en Amazonie, dans le bassin du Congo et en Ukraine. Toutefois, pour analyser quels terrains sont susceptibles de faire l'objet d'investissements à grande échelle sans dommages, selon les critères de la BM, les chercheurs ont appliqué un filtre afin de ne considérer que les terres dont la densité de population par kilomètre carré est inférieure à un certain seuil. Si on reprend l'ensemble des terres initialement identifiées par l'IIASA, l'organisme autrichien qui a travaillé avec la FAO sur les disponibilités de terres dans le monde, on obtient un tableau assez différent : au lieu des 400 millions d'hectares de terres « disponibles » mentionnées par le rapport de la Banque mondiale, le rapport initial de l'IIASA faisait état d'un milliard et demi d'hectares. Le pays qui a le plus de terres potentiellement disponibles pour l'agriculture sans irrigation, c'est les États-Unis. Cela n'apparaît plus avec le filtre utilisé par la Banque mondiale pour évaluer les surfaces susceptibles d'être mises en culture, et c'est dommage. Il aurait été intéressant de montrer que les pays développés ont également beaucoup de terres qui pourraient être utilisées de manière intensive pour l'alimentation, que ce soit en Europe ou aux États-Unis.

Mais le plus gênant dans ce rapport, c'est que la théorie utilisée par les chercheurs de la Banque mondiale pour expliquer les rapports au foncier et le fonctionnement économique s'avère être complètement incapable de rendre compte de ce qui se passe dans la réalité.

D'une part, les faits montrent des investissements souvent extrêmement faibles — un chiffre extrême, de mémoire, de 5 dollars par hectare pour un projet de plantation de palmiers à huile ! D'autres sont plus importants, mais une des conclusions du rapport porte bien d'une façon générale sur la faiblesse du niveau des investissements par hectare. Une autre conclusion importante de la Banque mondiale, c'est que les acteurs de ces processus ne sont pas toujours des étrangers : il s'agit souvent d'acteurs locaux, parfois en association avec des compagnies étrangères. Les chiffres mettent en évidence que le phénomène réel d'acquisitions de terres est beaucoup plus vaste que ce que reflète l'analyse de presse faite par GRAIN ou d'autres organisations. Dernier point très important, les pays les plus attractifs pour ces investisseurs sont ceux dans lesquels la gouvernance foncière est la plus faible et dans lesquels les droits sur la terre sont le moins consolidés.

Ces faits sont en complète contradiction avec les éléments explicatifs du cadre théorique utilisé par les auteurs du rapport. Ceux-ci considèrent, comme tous les économistes néoclassiques, que la terre est un capital comme un autre. Il faut rémunérer la terre comme on rémunère le capital et comme on rémunère le travail. La valeur d'un terrain provient du revenu qu'on peut espérer en tirer. Le problème vient du fait qu'il est souvent difficile d'anticiper la quantité de produit que peut donner la terre, en particulier pour leurs occupants actuels. Si vous êtes une tribu de Pygmées au milieu de la forêt du Congo, vous ne tirez que très peu de valeur marchande de la terre et la « valeur » de la terre, avec ce critère, est extrêmement faible. Par contre, si vous utilisez la même terre pour y faire des plantations de palmier à huile à la place de la forêt équatorienne, vous allez avoir une possibilité de profit considérable. Cette analyse amène la Banque mondiale à dire que, dans les pays où il y a peu de population par unité de surface, là où il y a des terres « disponibles », la meilleure manière de valoriser ces terres serait de les mettre en vente aux enchères. Un encadré, repris même dans le résumé, cite comme exemple de *bonne pratique* le cas du Pérou, en expliquant que le gouvernement de ce pays a obtenu, en mettant ses terres aux enchères, une valeur supérieure à celle qui aurait résulté d'accords de gré à gré avec des investisseurs.

Donc, en résumant et en caricaturant quelque peu, le rapport de la Banque propose deux alternatives : là où il n'y a personne, on vend des terres aux enchères au plus offrant et là où il y a des gens, il faut régulariser leurs droits, établir un cadastre et leur donner des titres fonciers afin que puisse s'établir un marché foncier qui permettra de redistribuer la terre. Puisque la terre est un capital comme un autre, une redistribution optimale de la ressource pourra s'opérer par elle-même si les marchés sont parfaits et si l'on supprime les distorsions.

Bien évidemment, les faits observés sont à l'opposé de ce que prétend expliquer ce cadre théorique. Les marchés sont tout sauf parfaits. On est confronté à des phénomènes d'accaparement, c'est-à-dire de prise de contrôle de richesses, qui ne peuvent pas être expliqués par la théorie sous-jacente au raisonnement de la Banque mondiale. L'équipe de recherche de la Banque mondiale est parfaitement consciente des risques posés par ces phénomènes, et en particulier celui de voir l'agriculture familiale décimée. Pour sortir de cette contradiction, elle propose la mise en place de sept principes fondamentaux d'application volontaire, qui sont logiques et susceptibles de faire l'unanimité. Ils sont à la base de la réflexion avec la FAO et d'un certain nombre d'autres organisations pour établir des règles de gouvernance mondiale sur ce sujet. Ces principes ne relèvent plus de l'économie, mais de la morale. Nous verrons plus tard qu'ils sont en l'état inapplicables.

Les propositions du rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation

Les travaux et documents d'Olivier de Schutter sont d'une autre nature. Ils prennent comme point de départ la reconnaissance des droits de l'Homme et leur défense. Son dernier document, sur le droit à l'alimentation, fait un appel pour de nouvelles phases de réformes agraires au niveau mondial et pour le respect des droits des gens, des usagers. Je ne peux pas en analyser ici le contenu en détail. Je me contenterai de signaler qu'à mon avis, la définition de ces droits reste encore assez imprécise, sans pouvoir ici par manque de temps développer cette remarque. La référence à la question de la réforme agraire est bien sûr extrêmement intéressante, ainsi que l'appel à suivre les recommandations de la conférence internationale de la FAO de 2006 (Iccard) à laquelle plusieurs d'entre nous avions participé, mais ces propositions restent assez générales et très abstraites.

Il n'y a par contre aucune référence critique directe aux limites du système juridique international. M. de Schutter appelle à signer de plus en plus de pactes du type Pidesc, qui sont contraignants pour les États signataires, nous dit-il. Il ne souligne pas l'absence de mécanismes qui permettraient d'obliger les États à respecter leurs engagements.

Un autre aspect très important n'est pas mentionné, le fait que les grandes entreprises transnationales ne soient pas considérées comme sujets de droit, si ce n'est dans les pays mêmes. Dit en d'autres termes, ces entreprises n'existent pas dans le champ international. Personne ne peut remettre en cause le travail que fait Monsanto au niveau mondial parce qu'il n'y a aucune instance susceptible de s'occuper de cela. Cela vient du fait que tout le droit international est basé sur un droit des contrats et qu'il n'existe pas de droit au dessus des contrats. Il existe par contre beaucoup d'instances qui régularisent ou essaient de mettre un peu d'ordre dans les investissements, mais les accords sont négociés entre les investisseurs et un certain nombre d'organisations internationales, sans lien avec les besoins majeurs principaux de l'humanité, qui sont eux bien au-delà, au-dessus des droits strictement liés à l'investissement. Dans la position d'Olivier de Schutter, il aurait probablement été possible d'évoquer au moins cette difficulté, au lieu de faire comme si les pactes actuellement considérés comme *binding* ou contraignants l'étaient vraiment, ce qui n'est pas vraiment le cas.

Je ne parlerai pas des documents sur lesquels travaille la société civile au niveau mondial dans le cadre de sa contribution au processus des directives volontaires de la FAO, puisqu'ils ne sont pas encore terminés. Je dirai juste un mot sur un premier brouillon qui a été mis en circulation où il est fait largement référence à la *tierra madre*, la terre mère, un élément certainement intéressant pour insister sur la spécificité du foncier, mais qui se situe plus dans un domaine idéologique que dans celui de l'analyse économique. La position des organisations de la société civile se rapproche beaucoup de celle d'Olivier de Schutter — ou l'inverse — en particulier pour ce qui concerne le droit international, en considérant que les conventions signées par les États sont d'ores et déjà réellement contraignantes.

Le document du groupe de travail élargi du Comité technique « Foncier & développement »

J'en arrive maintenant au document du Comité foncier dont je voudrais dans un premier temps signaler les limites. Sa première limite est d'avoir été élaborée essentiellement par des français, ce qui est un peu gênant quand on sait combien il est difficile de se comprendre entre cultures différentes. Quand nous disons par exemple à quelqu'un en Bolivie que la *tierra madre* c'est de l'idéologie, il ne comprend pas pourquoi et nous rétorque que notre discours, c'est aussi de l'idéologie. Il n'a pas forcément tout à fait tort. La deuxième limite fondamentale tient au fait que ce rapport ne se base sur aucun chiffre. Or, vous savez que pour être écouté aujourd'hui, il faut présenter des chiffres. Une troisième critique, encore plus sérieuse, est qu'il ne se base sur aucun travail de terrain direct. Comment pouvons-nous dès lors apporter des éléments nouveaux ? De fait, toute la base empirique de la réflexion est construite à partir de terrains qui ont été faits par d'autres ou d'observations ou de dialogues qui ont été réalisés avec d'autres acteurs.

Voyons maintenant les points positifs de ce document. Il a permis une véritable réflexion entre des gens qui pensaient de façons très différentes, et le processus a été extrêmement constructif. Cela n'a pas toujours été facile à gérer, et nous a exposé à de nombreuses critiques. Ainsi, un collègue du ministère français des Affaires étrangères et européennes nous reprochait de faire figurer à la fois dans ce document des expressions qui relevaient de l'analyse classique et d'autres de l'analyse néoclassique. Pour ma part, je ne pense pas que cela soit gênant, si on privilégie l'essentiel, réfléchir et essayer d'avancer. Nous évoquions il y a un instant qu'il fallait réduire un certain nombre de distorsions du marché. Rien n'empêche de dire cela tout en ayant une analyse de la terre qui s'appuie sur David Ricardo. Ce texte est le condensé d'une réflexion collective. En ce sens, il y a forcément des formulations qui peuvent être améliorées, d'autres qui devraient sans doute être revues, mais le travail reflète globalement un véritable processus de convergence.

Quels sont les plus de ce document ? Le premier, c'est d'aborder le sujet dans sa globalité. Nous ne nous contentons pas d'examiner la question des investissements agricoles dans les pays du Sud vis-à-vis des pays du Nord. Nous envisageons aussi les risques que ces processus peuvent faire courir à l'humanité toute entière. Nous nous demandons en quoi les investissements aujourd'hui en cours au Congo, au Brésil ou en Indonésie nous concernent aussi nous, habitants de la région parisienne. Le document analyse les processus d'accaparement de richesses, les phénomènes d'appropriation massive de terres et la concentration de terres, et montre qu'ils représentent un risque majeur pour l'humanité, et cela pour différentes raisons, comme nous le verrons tout à l'heure.

Autre aspect important, le document aborde les choses de façon historique, en essayant de voir comment les situations présentes se sont construites et en analysant ce qu'il y a de neuf dans les processus actuels. Beaucoup de chercheurs ont fait cet exercice de chercher ce qu'il y avait de nouveau dans les processus d'acquisitions/appropriations massives. Ce que notre document souligne, et peu d'autres travaux le font, c'est que l'on peut aujourd'hui s'approprier toute la richesse de peuples entiers de façon extrêmement rapide sans faire la guerre, sans les coloniser et de plus, sans avoir besoin de déplacer de grandes quantités de populations. Nous savons tous que la guerre a été à la base des processus de colonisation. En Amérique latine, quand on n'avait personne pour travailler les terres conquises, on a importé des esclaves d'Afrique pour mettre en place les plantations. Quand on a eu trop de paysans pauvres par exemple en France, en Italie, en Irlande ou ailleurs, on a exporté des paysans pauvres en Argentine ou au sud du Brésil pour qu'ils mettent en valeur la pampa. Tout cela a pris beaucoup de temps. Mais vous ne pouviez pas accéder aux richesses d'un territoire si vous n'aviez pas de main-d'œuvre à exploiter. C'est une observation évidente, mais absolument fondamentale.

La grande nouveauté des processus qui nous intéressent, c'est qu'il est aujourd'hui possible avec les moyens de production modernes de s'approprier en quelques années les richesses d'un très grand nombre de personnes sans tuer personne, sans coloniser le pays, et qui plus est, en signant des accords ou des contrats avec les gouvernements ou les intéressés, qui soient acceptés par les deux parties. C'est cela qui est nouveau. Et c'est extrêmement grave parce qu'il y a un milliard et demi d'hectares de terres sous-utilisées qui sont potentiellement susceptibles de passer par ce type de processus.

Le document propose une critique assez fondamentale des concepts et des idées, en commençant par le concept d'investissement. Qu'est-ce que c'est qu'un investissement ? Peut-on vraiment parler d'investissement quand on investit sur des milliers d'hectares 5 dollars à l'hectare — pour reprendre l'exemple

de la Banque ? Quand on parle d'investissements, cela concerne à la fois des « investissements » dans la terre et des investissements pour construire des sucreries, mais aussi des routes. On mélange des contenus complètement différents au niveau théorique et au niveau pratique. Le document du Comité clarifie les choses en disant « il n'y a pas toujours investissement, il y a parfois des phénomènes d'accaparement, mais il ne s'agit pas nécessairement d'accaparement de terres. En Argentine, je pense aux opérations de Benetton par exemple, en Patagonie, qui avait acheté déjà bien avant que l'on se préoccupe de ces questions d'accaparements massifs un peu plus d'un million d'hectare dans cette région certes peu fertile. Dans ces conditions, il y a accaparement de richesses sans qu'il y ait accaparement de terres car les phénomènes de concentration foncière passent le plus souvent par des achats et des ventes.

Le document insiste aussi sur l'irréversibilité de ces processus. Il est impossible de revenir en arrière quand on se trompe. Si ce n'était pas le cas, il n'y aurait que moindre mal, mais lorsque quelques centaines de milliers d'hectares de forêts ont été transformés en plantations de palmiers à huile, il n'est pas possible de revenir ensuite à la forêt équatoriale avec sa biodiversité et ses Pygmées. Cela donne une autre dimension aux défis.

Le grand scoop de notre papier — il faut voir cela avec humour — c'est de réintroduire le concept de *rente foncière*, vieux de plus de cent ans ! Jusqu'à ces dernières décennies, tous les économistes, depuis les classiques jusqu'aux premiers néoclassiques, reconnaissaient la spécificité du foncier. Ils avaient tous réfléchi sur l'importance du concept de rente foncière. Nous avons eu de grosses difficultés pour traduire rente foncière en anglais. Le mot *rent* n'a plus le même sens aujourd'hui et l'idée ne passe plus. En français, si l'on fait exception de quelques personnes ayant fait un petit peu d'économie qui arrivent encore à comprendre de quoi nous voulons parler, le concept est difficile à appréhender pour la plupart de gens. On en arrive à un tel niveau d'uniformisation de l'idéologie que l'on n'a même plus les mots pour décrire des choses aussi fondamentales que la question de la rente foncière. La réintroduction de cette notion nous a permis de déboucher sur une proposition concrète, celle de la fiscalité foncière, qui lui est directement liée. Nous l'avions développée au début un peu à la manière d'une provocation dans le texte mais nous sommes arrivés à la conclusion qu'il s'agissait bien d'une piste clé pour l'avenir.

Qu'est-ce que la rente ? C'est une partie de la production qui n'est pas liée au travail investi sur une parcelle. La rente ricardienne est la seule que nous ayons développée dans le document. Nous avons préféré ne pas complexifier l'analyse en développant les autres types possibles de rentes. C'est un sujet que nous continuons à travailler et que nous reprendrons ultérieurement. Constater qu'il y a toujours une partie du produit de la terre qui n'est pas le fait du travail actuel ou passé des hommes permet de faire le lien avec une autre question centrale, celle de *bien commun*. Cela permet de justifier et de rendre légitime l'application d'un certain nombre de restrictions sur les usages de la terre, puisqu'il y a toujours une partie qui finalement appartient ou devrait appartenir à tous. Prenons un exemple provocateur : si les Brésiliens coupent la forêt amazonienne, et si nous, nous en subissons les conséquences, nous sommes en droit de revendiquer pour nous aussi un droit de regard, c'est-à-dire certains droits pour participer à la décision sur la façon dont est gérée l'Amazonie.

En ce qui concerne le droit international, le document du Comité foncier constate qu'il existe des pactes comme le Pidesc par lesquels les États se sont engagés à respecter un certain nombre de droits fondamentaux. Mais il souligne aussi qu'il n'existe pas de mécanisme qui sanctionne ceux qui ne remplissent pas leurs engagements. Mettre en avant cette déficience absolument fondamentale du droit international constitue une nouveauté car, à notre connaissance, très peu ou aucune autre observation de ce type n'est formulée dans le panorama institutionnel mondial par ceux qui traitent des appropriations massives de terres.

Un autre aspect important porte sur l'analyse des droits. Le travail accumulé par le Comité foncier au cours des dernières années a permis de rappeler qu'au lieu de parler d'un droit de propriété sur une parcelle, il est préférable de souligner qu'il existe toujours différents droits, certains étant individuels et d'autres collectifs. On peut dès lors très bien avoir en même temps des droits privatifs qui sont sécurisés et reconnus et des droits de gestion ou de contrôle collectifs, au niveau du territoire, du pays, ou pourquoi pas de la planète. On perçoit aisément comment cela permet de faire le lien avec la question de la rente.

Le document replace les processus d'appropriation dans l'étude générale de la différenciation des agricultures sous l'effet des marchés agricoles. Il reprend le constat bien connu des différences de productivité. Lorsque sur un même marché international ou national, on trouve des paysans aux

systèmes de production de productivité très faible qui vendent un quintal de riz au même prix que des entreprises qui produisent avec des productivités 500 fois supérieures, il y a échange d'une journée de travail contre 500 jours de travail. Dans ces conditions, quand bien même tous les acteurs sont honnêtes et sympathiques, celui qui a la plus faible productivité n'a aucune chance de pouvoir se développer ou même seulement de survivre. La pauvreté de milliards de paysans ou d'anciens paysans en est le produit.

Quelles sont les conséquences pour notre réflexion ? Les appropriations de terres sont le fait de grandes ou de très grandes entreprises à salariés qui fonctionnent souvent avec des moyens technologiques modernes et créent très peu d'emplois. (Le nombre d'emplois créés par hectare est une autre donnée très illustrative présente dans le document de la Banque que je n'ai pas mentionnée précédemment. Je me souviens de mémoire d'un exemple extrême où il y avait 0,005 poste d'emploi créé par hectare ; dans d'autres cas, c'était plus, mais les ordres de grandeur étaient toujours très faibles.) Ces structures qui produisent avec très peu de salariés vont être en mesure de s'approprier la terre des gens qui en faisaient usage auparavant. Si ce n'était que cela, ce serait finalement un moindre mal lorsque la densité de population est très faible. Mais elles vont aussi provoquer la destruction à l'autre bout de la planète des systèmes de production de centaines de milliers de personnes qui produisent sur des surfaces réduites et avec des outils et des intrants plus rudimentaires. Cet effet à distance n'est mis en avant par personne alors qu'il est fondamental. Le rapport de la Banque mondiale fournit tous les éléments pour arriver à cette conclusion, mais ne pousse pas l'analyse jusque-là. Le sujet était pourtant déjà évoqué dans un document de Klaus Deininger et Vera Songwe au début de l'année 2009 (*Brief ARD # 45*) : ils mettaient en évidence que les risques majeurs des phénomènes d'investissements massifs étaient la destruction à grande échelle des agricultures paysannes du monde, avec une augmentation des inégalités et une diminution de l'efficacité économique.

Le dernier point important qu'aborde le document du Comité foncier concerne la nécessité d'aller au-delà des souverainetés nationales. C'est un sujet particulièrement délicat. Il est très mal vu dans les pays africains qu'une ancienne puissance coloniale comme la France dise cela, dans la mesure où le contrôle du foncier et des ressources naturelles a été un des acquis de la décolonisation (même si celui-ci est souvent plus formel que réel). Affirmer qu'un pays n'a pas tous les droits sur la terre qui est la sienne est difficile à dire, mais c'est pourtant une évidence. Le fait de maximiser la production économique au niveau de chaque pays ne permet pas d'arriver à une situation idéale au niveau global. Les tensions énormes et les véritables défis qui naissent de la répartition inégale des ressources et des populations ne peuvent pas se résoudre d'un coup de baguette magique. Tant qu'il y aura des populations importantes qui ne disposent pas de suffisamment de ressources en terre pour se nourrir facilement (comme en Chine, par exemple) et d'immenses territoires très peu peuplés et valorisés (comme en Afrique, par exemple) les choses seront très compliquées et des solutions devront être recherchées. C'est d'autant plus difficile qu'il est en même temps urgent d'améliorer le droit international dans le but de contribuer à construire un nouveau système de gouvernance mondiale.

Je terminerai en disant un mot sur la stratégie. Le document du Comité essaie d'être le plus cohérent et le plus exhaustif possible dans son analyse et en même temps assez pragmatique sur la stratégie. Il affirme que les mesures volontaires ne doivent pas être dépréciées, et qu'elles permettront d'avancer. Mais il ajoute aussitôt que ces mesures volontaires ne peuvent pas être suffisantes. Le fait que ce soit pour le moment impossible ne doit pas conduire au renoncement. Nous prenons à ce propos l'exemple de l'Europe. La construction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale était quelque chose d'absolument impensable et impossible. Nous l'avons fait, ou plutôt, nous sommes en train de le faire. Ce n'est pas simple, il y a beaucoup de problèmes, mais la situation d'aujourd'hui est bien meilleure que lorsque nous étions constamment en guerre les uns contre les autres. Il existe sans doute au niveau des espaces régionaux la possibilité de commencer à dépasser les souverainetés nationales. Ce point est rapidement évoqué dans le document.

Le cheminement vers un droit obligatoire devrait concerner toutes les questions qui engagent l'avenir de l'humanité. Nous nous sommes appliqués à démontrer que la question des appropriations massives de terres engageait l'avenir de l'humanité et posait la question du choix de modèles de société. Il ne s'agit pas seulement de faire de l'évaluation financière de la rentabilité des investissements, mais de l'évaluation économique, avec une difficulté théorique majeure : la méthode des prix de référence ne peut pas s'appliquer puisque les prix frontières entre la planète et le reste de la galaxie n'ont pas de sens. Une autre question de fond reste entière : comment procéder puisqu'il est impossible de quantifier la « valeur » de tous les types de richesses (naturelle, sociale, etc.) ?

Les différentes propositions que je viens de lister peuvent être taxées d'utopistes, mais la conclusion sur laquelle je voudrais clore mon exposé est la suivante. Il y a un certain nombre de choses qu'il faut absolument changer, ce qui, pour le moment, est impossible. La position que nous avons adoptée, et qui a été reprise — tout au moins c'est l'analyse que j'en fais — par la France dans son document de 5 pages, c'est qu'il faut **faire tout ce qui est possible pour que ce qui est aujourd'hui impossible devienne un jour possible**. Cela ne pourra pas se faire uniquement du fait de l'action des gouvernements. Le rôle de la société civile sera essentiel. Ce n'est pas pour demain, mais ce n'est pas une raison pour nous mettre un bandeau sur les yeux et refuser de voir ce qu'il faut absolument changer.

III. Synthèse de la table ronde et des débats

Cette synthèse se fonde sur les échanges de la table ronde et les débats qui s'en sont suivis avec la salle. La table ronde a été animée par **Michel Doucin (MAEE)** et a mobilisé **Anthony Bouthellier (CIAN)**, **Jean-Denis Crolas (Oxfam France)**, **Sujiro Seam (MAEE)**, **Harris Selod (Banque mondiale)** et **André Tioro (Roppa)**.

● Des investissements oui, mais pour qui et pour quoi faire…?

L'ensemble des participants reconnaît l'importance des investissements domestiques ou étrangers, notamment dans l'agriculture, pour appuyer le développement économique des pays du Sud. « Sans secteur privé, on ne peut se développer » *(Anthony Bouthelier)*. Mais la controverse naît lorsque le type et la finalité des investissements à initier sont discutés.

Les mobilisations de par le monde contre les investissements agricoles tels qu'ils sont aujourd'hui initiés par des acteurs privés nationaux ou étrangers, témoignent du sentiment de peur des populations locales de se voir enlever leurs terres, alors que celles-ci constituent leur principal moyen de subsistance et que les autres secteurs de la vie économique ne fournissent pas d'autres alternatives d'emplois. « Comment faire pour que le marché ne mange pas ceux qui vont au marché ? » *(André Tioro)*. Comment faire pour ne pas remplacer les agriculteurs, mais les soutenir *(Jean-Denis Crolas)* ?

Il faut sortir du modèle de développement de l'agriculture par exportation, et préférer celui basé sur les agricultures familiales et paysannes, ces derniers étant aujourd'hui en Afrique les premiers acteurs du secteur agricole. Dans cette perspective, il y a besoin d'investissement public en matière d'infrastructures et de politiques agricoles qui permettent aux petits agriculteurs d'accroître leur production. Il y a également besoin d'investissements privés en soutien à ces agricultures familiales, par exemple en amont dans la fourniture d'intrants et de crédits, ou de services à la production, et en aval en appui à la transformation et à la distribution. Des modèles de production agricole sont aujourd'hui possibles, pour que les investissements soient bénéfiques à la fois pour les petits agriculteurs et pour le secteur privé *(Jean-Denis Crolas)*.

Ces nouveaux modèles de production renvoient à des nouveaux modèles de développement dont la définition relève des seuls pays. Dans le cas de l'Afrique, c'est aux Africains de créer leur propre modernité à partir de leurs réalités et sans attendre la parole des experts et des organisations internationales. « Ma grand-mère vit dans le futur, et mon petits-fils vit dans le passé. » Cet adage témoigne de la complexité de la société africaine qui, loin d'être un frein, constitue une ressource sur laquelle s'appuyer pour réinterpréter les références occidentales *(André Tioro)*.

● … Et sur quelles terres ?

La question des terres disponibles pour accueillir les investissements fait débat. Dans son rapport, la Banque mondiale s'est intéressée à la quantification des terres disponibles pour remettre en perspective le discours selon lequel les terres ciblées par les investisseurs seraient libres de droits. Elle

définit par « terres disponibles », des terres qui conviennent à l'agriculture et sur lesquelles il n'y a pas de revendications en termes de droits (d'usage, d'utilisation, etc.). Quasiment aucun pays ne dispose aujourd'hui de cartographie des droits fonciers. Il existe des évaluations chiffrées, mais on ne sait pas où s'arrêtent les limites des terres collectives. Par exemple en Tanzanie, 30 % des terres collectives sont réputées protégées, mais on ne dispose aujourd'hui pas de cartographie de ces aires protégées. Les chiffres proposés par la Banque mondiale dans son rapport sont donc des approximations pour se donner une idée du phénomène à l'échelle planétaire, mais il conviendrait de faire des études propres à chaque pays et région, voire à chaque village pour identifier effectivement qui utilise quoi, ce qui est réellement disponible, et quels seraient les projets possibles d'investissement *(Harris Selod)*.

Ces approximations chiffrées des terres disponibles sont d'abord utiles pour établir des planifications *ex ante* du développement du secteur agricole. Elles n'avaient pas pour objectifs d'identifier les terres peu denses pour y pratiquer des procédures d'enchère. Cette recommandation de procédures d'enchères avait justement vocation à répondre au problème de répartition plus équitable de la rente créée par les investissements et la mise en valeur des terres. Elle n'est néanmoins pas exempte de toutes difficultés, les droits des populations locales légitimes au partage des profits n'étant pas toujours formellement reconnus. Au Pérou, des terres publiques ont été cédées à des investisseurs à des fins agricoles. Les enchères ont permis de céder les terres au prix moyen de 400 dollars par hectare, et ont suscité des investissements de 2 500 dollars par hectare. Ce sont les investissements les plus économiquement viables qui ont été sélectionnés. Ce processus d'enchères doit être accompagné et prévoir des évaluations d'impacts socio-environnementaux pour être optimum *(Harris Selod)*.

La reconnaissance légale des droits des populations sur les terres qu'elles occupent et qu'elles exploitent est au cœur de la régulation des phénomènes d'investissement. Les investissements sont réalisés dans des pays où la majeure partie des terres est considérée comme relevant du domaine de l'État, où les populations faute de titres n'ont pas les moyens de revendiquer leurs droits sur ces terres, et où les gouvernances sont faibles. C'est bien dans les situations où l'on reste sur un modèle foncier colonial, où l'État dit contrôler les terres et qu'il peut alors négocier directement avec les investisseurs sans consulter les populations locales, que les investissements sont possibles. Il devient alors extrêmement difficile de s'appuyer sur le droit pour s'assurer que ces projets se réalisent bien dans le respect des droits locaux et dans l'intérêt des populations locales *(Philippe Lavigne Delville)*.

● Quels types de régulation privilégier ?

L'enjeu de régulation se pose aussi bien pour les populations locales que pour les investisseurs. De nombreux investisseurs même africains n'investissent aujourd'hui pas en Afrique pour des raisons de corruption et d'insécurité judiciaire, et parce que le lien prévaut sur le droit *(Anthony Bouthelier)*.

À partir du moment où la loi est inopérante ou qu'elle entre en complète contradiction avec les réalités et pratiques locales, à partir de quoi réguler ? À partir des normes et standards du secteur privé ? Il y a une multiplication récente de ces normes et standards qui se structurent par produits (bois, canne à sucre, huile de palme, etc.) et prennent la forme de certification. Ces processus sont longs à mettre en place (5 à 10 ans). Leur structure de gouvernance est très importante et doit mobiliser l'ensemble des acteurs (secteur privé, État, société civile, consommateur) pour s'assurer que les normes intègrent bien l'ensemble des paramètres (comme par exemple le foncier). Elles peuvent se transformer en législation et s'appliquer aussi bien au secteur privé qu'aux institutions financières. Ces processus de certification ne sont néanmoins opératoires que s'il y a une demande des consommateurs. Si pour vendre du bois en France, une certification est demandée, il n'en est pas de même en Chine ou en Inde *(Harris Selod)*.

À partir des États ? Du point de vue de la Banque mondiale, les États ont un rôle clé à jouer. Dans un contexte de pression sur la terre et d'augmentation de la demande de la part des acteurs privés, il est nécessaire qu'ils se dotent d'une stratégie en matière de développement agricole à partir de données agroécologiques actualisées, sur les droits qui s'exercent localement, des besoins en infrastructures, et répondant aux questions suivantes : où veut-on faire ces investissements agricoles ? Pour quel type de récolte ? Selon quels modèles agricoles ? Pour quels impacts sociaux et environnementaux ? Des organisations internationales comme la Banque mondiale peuvent accompagner les États dans cet exercice de planification. Les États doivent également suivre, contrôler et éventuellement sanctionner les projets d'investissements qui ne tiennent pas leurs engagements *(Harris Selod)*. Mais seuls, ils ne pourront pas réguler efficacement le phénomène : il est nécessaire qu'ils s'entendent aussi entre eux

sur un minimum de règles communes. L'exemplarité a ses limites. On peut s'imposer un certain nombre de règles contraignantes ; si on est les seuls à le faire, l'impact restera limité *(Sujiro Seam)*.

À partir du niveau international ? Il existe différentes initiatives qui visent à poser un certain nombre de principes communs autour de la gestion des ressources naturelles et foncières qui soient mobilisables par les acteurs pour construire leur positionnement sur les investissements agricoles. Ces initiatives sont intéressantes mais ne sont aujourd'hui pas contraignantes et posent la question de l'effectivité de leur mise en œuvre. *A contrario*, on trouve un certain nombre de cadres de régulation garantissant des droits aux investisseurs (rapatriement de profit, installation, traitement égal entre les investisseurs, expropriation, etc.). Ces traités freinent la capacité des États à mettre en place de nouvelles mesures sociales et environnementales une fois les projets d'investissements signés. Ils ne donnent par ailleurs aucune obligation en matière de respect des droits de l'Homme. La définition au niveau de l'Union européenne d'une politique d'investissement à l'étranger constitue une opportunité de rééquilibrer les droits et obligations des États et des investisseurs *(Jean-Denis Crolas)*. Les discussions vont se poursuivre également dans le cadre du G20 et du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, qui donneront une impulsion politique forte à la mise en œuvre des principes d'ores et déjà existants et permettra de travailler d'avantage sur la caractérisation du phénomène, son impact sur les différents modèles de production, les instruments et outils y compris de nature fiscale *(Sujiro Seam)*.

À partir du marché ? Dans bien des cas, on n'est pas tant sur une logique de marché où l'on aurait déjà des asymétries énormes entre les petits agriculteurs et des grands investisseurs, mais sur des mécanismes de négociation politique qui n'ont rien à voir avec les marchés. Ce constat montre les limites du droit pour réguler ces mécanismes et met l'accent sur le rôle qu'a à jouer la société civile pour imposer une transparence dans les négociations à l'œuvre *(Philippe Lavigne Delville)*.

● Un rôle clé pour la société civile

La transparence ne se décrète pas. Elle viendra d'abord d'une capacité à documenter les faits, à ouvrir les boîtes noires des négociations, et à poser la question de la faisabilité des investissements *(Philippe Lavigne Delville)*. Dans cette perspective, la société civile a un rôle clé à jouer pour sensibiliser les populations locales à leur droit, surveiller les projets, donner des inputs dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies nationales vis-à-vis des investissements agricoles *(Harris Selod)*.

Il y a des potentiels pour essayer d'influer les comportements. Les différents acteurs ont un rôle à jouer. Les organisations internationales peuvent aider à la convergence des intérêts et à faciliter le dialogue. L'idée avait par exemple été émise de mettre en place une initiative internationale pour la transparence qui s'inspirerait de ce qui a été fait pour les industries extractives et qui associerait les différents acteurs concernés par les investissements agricoles. Le temps des constats est maintenant révolu. Vient aujourd'hui celui des actes. ●

> Des investissements sur les terres agricoles sont nécessaires pour appuyer le développement économique des pays, mais tous les investissements ne sont pas bons à prendre. De nouveaux modèles de production prenant en compte l'importance de l'agriculture familiale dans les économies locales restent à construire et à éprouver.

> Après les constats, l'heure est à l'identification et à la mise en place de régulations qui permettent de protéger autant les intérêts des petits producteurs que ceux des investisseurs privés. La reconnaissance légale et locale des droits sur la terre et les ressources est au cœur des régulations à promouvoir. Elle passe par la mise en place de politiques foncières négociées avec l'ensemble des acteurs impliqués (États, élus, société civile, acteurs privés).

> Chaque acteur a un rôle clé à jouer pour garantir la mise en place d'investissements durables et responsables : aux États de définir des stratégies en matière de développement agricole et des cadres multilatéraux permettant de limiter les effets pervers de la mise en concurrence entre États ; aux acteurs privés de promouvoir des standards et normes respectueux des dimensions économiques, sociales et environnementales ; à la société civile de contrôler les projets en construction ou en cours et de dénoncer les dérives éventuelles ; aux partenaires au développement de renforcer la capacité des différents acteurs à s'engager dans ces processus de régulation.

CHAPITRE 3

Quel rôle et quelle place du foncier dans les crises et les conflits sociopolitiques ?

I. Constats de départ

Facteur de production, patrimoine économique et symbolique, outil d'épargne ou encore moyen de rétribution, de contrôle social et de gouvernance des Hommes, le foncier n'a ni le même rôle ni les mêmes fonctions selon les perceptions des différentes catégories d'acteurs et selon les contextes. Parmi ces fonctions, certaines sont inhérentes au foncier (la terre et les ressources naturelles qu'elle porte comme facteurs de productions spécifiques) et ont une dimension fortement économique, d'autres sont d'ordre social, identitaire et politique, en particulier dans les pays du Sud où l'économique, le politique et l'appartenance identitaire sont plus particulièrement entremêlés.

Ces fonctions peuvent être complémentaires ou antagoniques et donner lieu à l'émergence de conflits qui se jouent à différentes échelles (locale, nationale, internationale). Dans ce processus, les interventions des États, et la pression des institutions internationales qui va souvent de pair, ne sont pas neutres et peuvent contribuer à aggraver les tensions existantes. Bon nombre de conflits sociopolitiques ont ainsi eu, aujourd'hui et dans l'histoire, une dimension, sinon une origine foncière. Mais il est toujours difficile d'établir une causalité linéaire entre conflits fonciers et « méta-conflits » sociopolitiques (ou l'inverse). C'est pourquoi la question foncière reste un aspect particulièrement délicat dans les situations présumées de « post-conflit », dans lesquelles il est souvent difficile d'allier retour à la paix et équité.

II. Éclairage : dynamiques et enjeux des conflits fonciers

Cette partie a été rédigée à partir de la présentation de **Paul Mathieu**[5], et de son article « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers » coécrit avec **Jean-Pierre Chauveau** et paru aux Éditions Karthala[6]. Paul Mathieu y présente quelques réflexions illustrant la diversité des types et niveaux de conflits ayant une dimension foncière. Il y montre comment ces conflits combinent des facteurs purement fonciers et des facteurs d'autres natures (identitaires, politiques, religieux). Enfin, il y explicite pourquoi l'absence de dispositifs de régulation, de normes partagées et d'autorités légitimes est un facteur contextuel majeur de l'escalade des conflits dans la violence.

● Les conflits : problèmes d'analyse et d'interprétation

Les conflits fonciers se traduisent par une diversité des niveaux de violence et des échelles :

>> les affrontements entre des groupes d'une certaine taille et bien identifiables (villages ou collectivités plus larges) sont plus visibles et plus spectaculaires pour l'observateur extérieur que les

5. Communication faite à titre personnel qui n'engage pas la FAO.

6. « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers », J.-P. Chauveau et P. Mathieu, 1996, publié dans *Quelles politiques foncières pour l'Afrique ?*, Karthala.

conflits intra-communautaires, comme les litiges sur l'héritage ou les querelles de voisinage. Ces derniers peuvent être aussi fréquents (ou plus), violents et significatifs que les premiers ;

>> tous les processus peu ou pas visibles par lesquels des acteurs en concurrence élaborent des compromis, renoncent à l'escalade d'un conflit possible et arrivent à cohabiter sur le mode de la tension et/ou la négociation, plutôt que celui de l'affrontement violent.

Typologie des conflits selon la nature des droits

Conflits sur les limites et conflits sur les droits

Une première observation concerne la distinction entre les conflits de limites, auxquels on peut associer les droits simples d'accès (chasse, cueillette, parcours) et les conflits sur les droits. En règle générale, on peut montrer que les conflits les plus graves portent sur les droits et non sur les limites, ou que les conflits graves sur les limites cachent ou font ressurgir des conflits sur des droits portant sur une portion de terre *(Bosc et al., 1996)*. C'est notamment le cas lorsque les conflits sur les limites interviennent dans des situations de colonisation agraire et de forte pression foncière.

Conflits et diversité des droits

Une seconde observation porte sur la difficulté de faire correspondre types de droits et types de conflits, du fait de l'enchâssement des droits coutumiers et de leur coexistence avec le droit positif moderne. Les conflits peuvent porter principalement ou simultanément sur les droits d'accès (droit d'entrer dans une zone et d'y prélever une ressource particulière non aménagée), les droits d'usage (mise en valeur, aménagement), les droits de gestion (répartition et réglementation des droits d'accès et d'usage), les droits d'exclusion et d'inclusion (droit de transférer les droits précédents, notamment par héritage), et enfin le droit d'aliénation.

Conflits sur les droits et conflits sur les règles

Dans tous les cas, il faut se rappeler que les conflits sur les droits ne mettent pas seulement en jeu des règles fixes et données une fois pour toutes. D'une part, les règles coutumières sont inséparables de leur mise en œuvre procédurale par des institutions dont la fonction est beaucoup plus de trouver un compromis en fonction des rapports de force que de trancher en fonction de règles générales et absolues. D'autre part, dans certaines conditions d'instabilité et d'incertitude (dues notamment à l'environnement bioclimatique, aux interventions de l'État ou de groupes d'intérêt étrangers aux arènes locales), les règles elles-mêmes peuvent donner lieu à contestation et à renégociation.

Il y a donc une multiplicité des causes des conflits et une variété des combinaisons de ces causes.

Description des conflits selon les acteurs impliqués et la manière dont ils s'organisent dans la confrontation

Les « groupes stratégiques » dans les conflits fonciers

• Au sein des groupes domestiques et communautaires, on fera la distinction entre les aînés, mieux placés pour contrôler les ressources foncières, et les cadets et les jeunes, dont l'accès à la terre est souvent difficile. On distinguera également les intérêts des hommes de ceux des femmes. Celles-ci, bien que pouvant avoir des intérêts spécifiques (ou éprouver des difficultés particulières comme les veuves et les divorcées), ont cependant très rarement (ou difficilement) la possibilité de les faire valoir.

• Entre différents groupements communautaires, on distingue plusieurs niveaux d'autorités foncières (lignages ou quartiers, groupements domestiques plus ou moins étendus, village plus rarement) ou politiques (villages, chefferies coutumières) impliquées dans les conflits. La mobilisation conflictuelle peut se faire selon les clivages identitaires (fractions de groupes ethniques voisins ou cohabitant sur le même espace).

• On distinguera aussi les autochtones des allochtones (au sein desquels on peut distinguer les nationaux et les non-nationaux, qui ne bénéficient pas de la même protection administrative), les res-

sources mobilisables dans les conflits par les uns et les autres dépendant le plus souvent de la position de l'État vis-à-vis de la situation foncière en question. L'argumentation des conflits et les rapports de force seront différents selon qu'il s'agit d'une situation de migration agraire suscitée et encouragée par les autorités, ou non.

- Une autre différenciation sépare les villageois, les ressortissants et cadres en milieu urbain, les citadins de retour au village et les politiciens locaux. Chacun de ces groupes peut avoir des positions et des intérêts différents dans le déclenchement et le déroulement des conflits fonciers. Ces clivages, faisant intervenir des acteurs qui ne sont pas toujours physiquement présents dans les conflits mais dont l'influence n'en est pas moins importante, deviennent de plus en plus marqués avec la crise qui frappe les économies urbaines et diminue les emplois publics, le retour à la terre devenant une bouée de sauvetage vitale pour les conjonctures du secteur urbain.

- Enfin, les activités productives et l'usage des ressources peuvent opposer les agriculteurs, les éleveurs sédentaires et les éleveurs transhumants, les exploitants forestiers, l'actualisation de ces clivages dépendant également de la position des autorités publiques à l'égard des uns et des autres dans le cadre régional ou national.

Extension de l'arène de confrontation et de négociation des conflits

La trajectoire des conflits

Les conflits connaissent des trajectoires variées dans le temps. Beaucoup de conflits fonciers ne peuvent pas se ramener à des événements « clos » et « brefs », même si les épisodes marquants ou les plus violents peuvent être perçus comme ponctuels et datés. Ce sont les causes, les ressorts, les suites et les enchaînements de ces événements dans le temps et avec d'autres enjeux qui expliquent pourquoi certains conflits plus que d'autres mobilisent un nombre important d'acteurs et de « groupes stratégiques » très divers. Comme tout conflit, les conflits fonciers suscitent des stratégies de confrontation et d'alliance et mettent en œuvre divers registres d'influence ou d'action à divers moments. Dans ce processus, les péripéties du conflit peuvent être « glissantes » entre divers registres (foncier et extra-foncier, le « débat » ou le « combat ») et divers degrés d'intensité. Divers conflits successifs ou simultanés peuvent par conséquent être liés ou emboîtés. Par exemple, dans l'Ouest forestier ivoirien, et en schématisant grossièrement, on constate une alliance virtuelle par affinité d'intérêts entre les jeunes, les ressortissants villageois urbanisés et les politiciens locaux de l'opposition contre les vieux qui ont cédé de la terre, alliés aux allochtones, aux étrangers et à l'Administration.

Extension des conflits dans l'espace social

Du point de vue de l'extension spatiale et sociale des conflits, on peut distinguer :

>> les conflits de voisinage entre paysans individuels appartenant à des familles ou des communautés différentes (voisinage, bornage et limites des champs) ou au sein d'un même groupement domestique (héritage, transferts de droits d'usage à des étrangers, accès des jeunes à la terre, problèmes des veuves et divorcées et des migrants de retour au village) ;

>> les conflits locaux et régionaux entre divers groupes ruraux plus larges que la famille restreinte : conflit entre quartiers ou segments de lignage d'un même village ou entre villages voisins, agriculteurs contre éleveurs, autochtones contre migrants, etc. ;

>> les conflits à l'échelle de groupes ethnico-professionnels : conflits entre agriculteurs et éleveurs, empiètement des champs sur les couloirs de passage du bétail ou autour des points d'eau, appropriation et défrichement de forêts traditionnellement utilisées comme ressources pastorales (au Sahel, ex. : Forêt de Mbégué au Sénégal), conflits entre villageois (agriculteurs) et exploitants forestiers (commerçants-charbonniers) au Sahel ;

>> les conflits entre des groupes ruraux et des intervenants externes « non ruraux », privés ou publics : villageois contre commerçants charbonniers pour la coupe du bois, ou contre divers types « d'investisseurs » d'origine urbaine ; paysans contre administrations ;

>> les conflits fonciers prenant une dimension politique régionale ou nationale. Les migrants d'un groupe ethnique allochtone ou étranger sont généralement d'abord « accueillis » et reçoivent des droits d'usage, à condition de respecter un certain nombre de relations d'allégeance et de clientèle qui constituent de véritables « clauses non foncières des conventions foncières ». S'ils deviennent

très nombreux, s'ils ont réussi économiquement et surtout s'ils ont réussi à capitaliser la terre (en corrélation très souvent avec l'endettement croissant des autochtones à leur égard, comme dans le cas de l'Ouest forestier ivoirien), ils suscitent alors une réaction de rejet et d'inquiétude chez les autochtones, d'autant que les anciennes relations de clientèle s'estompent (cas des Burkinabè en Côte d'Ivoire et des Baoulé dans l'Ouest du pays, des « Banyarwanda » émigrés de longue date au Nord Kivu). À l'occasion d'un motif « cristallisant » des tensions ou des ressentiments latents, des affrontements violents peuvent facilement se déclencher. Si, inversement, des migrants devenus majoritaires et dominants n'arrivent pas à acquérir une sécurisation foncière socialement garantie (c'est-à-dire officiellement soutenue par l'État et/ou acceptée par ceux, autochtones, qui les ont accueillis et se considèrent toujours comme propriétaires), ce sont ces migrants qui pourront déclencher l'affrontement comme ultime façon de sécuriser leurs droits sur la terre.

Enjeux et sens des conflits fonciers

Jeu, débat et combat

Les enjeux en cause dans les conflits sont souvent multiples, présents simultanément et interdépendants :

>> l'enjeu de l'appropriation d'une terre et/ou des ressources naturelles qu'elle porte intervient, comme on l'a indiqué, à des échelles différentes : localement, à l'échelle familiale et domestique ; régionalement ou à l'échelle de groupes ethnico-professionnels ; régionalement, mais souvent avec une résonance au niveau national, appropriation des ressources foncières entre groupes d'agriculteurs d'origines différentes ;

>> l'enjeu de la sécurisation foncière porte non pas tant sur la portée ou la nature des droits que « sur le fait que ces droits ne puissent être subitement contestés ou remis en cause (...) et donc qu'ils soient reconnus et légitimés et puissent être défendus par les instances d'arbitrage reconnues ». (…) Le passage de l'enjeu de l'appropriation à celui de la sécurisation se fait par exemple lorsque l'intervention de l'État ou l'effet de nombre déstabilise les conventions passées entre autochtones et allochtones, ou lorsque la pression foncière est telle que les règles générales d'accès au foncier au sein du patrimoine foncier des groupes domestiques en viennent à exclure plutôt qu'à inclure ;

>> l'exclusion ou l'élimination physique du groupe concurrent (le « combat ») peut être un enjeu extrême à l'échelle de groupes socio-ethniques importants. Des affrontements violents peuvent se cristalliser sur le foncier et se traduire par la guerre civile (locale ou étendue). Sans méconnaître la complexité et les dimensions politico-historiques des conflits en Afrique centrale, les affrontements violents actuels au Kivu (1995-96) ou au Rwanda (1994) relèvent en partie du foncier : un conflit violent et à grande échelle a souvent été en partie préparé par une multitude d'exclusions et d'appropriations localisées et à plus petite échelle. La question « À qui est cette terre ? » se transforme, après politisation et ethnicisation éventuelle, en « À qui est ce pays ? ». Les affrontements entre le Sénégal et la Mauritanie peuvent aussi en partie être lus suivant cette grille de lecture. Schmitz (1993) fait le lien entre une multitude de « petits » conflits locaux, les racines historiques et la politisation d'un affrontement interethnique, et cette dimension d'exclusion foncière à grande échelle ;

>> note sur les dimensions non foncières des conflits fonciers. Dans les trois types d'enjeux ci-dessus, conditions foncières et non foncières sont étroitement mêlées (clientélisme accompagnant les conventions foncières entre autochtones et allochtones, voire au sein des groupes domestiques ; compétition dans les arènes politiques domestiques, lignagères, villageoises et nationales qui accompagnent le jeu foncier ; dimension politique régionaliste des interventions de développement ; enjeux identitaires et religieux à l'échelle régionale ou nationale, etc.). Le glissement des conflits naît du motif d'appropriation et du motif de sécurisation vers des enjeux d'exclusion à résonance politico-ethnique.

Conflits fonciers et évolution des institutions

Le nombre et l'intensité des conflits fonciers actuels en Afrique sont-ils l'indice d'une phase historique de transition des formes d'appropriation et de régulation foncières ? Dans le contexte actuel de forte instabilité de l'environnement institutionnel, tant coutumier que « moderne », les conflits manifestent la nécessité de trouver des compromis et des règles nouvelles.

La « demande d'innovation institutionnelle » des acteurs locaux va à première vue dans le sens d'une formalisation-explicitation qui rendrait les droits et les transactions foncières plus visibles, plus univoques (c'est-à-dire moins « socialement encastrés » et moins contingents — ou arbitraires — car moins définis par le contexte relationnel du lieu et du moment) et donc plus stables, plus sécurisés et prévisibles, et donc, idéalement, moins source de conflits. Mais, pour d'autres *(Berry, 1993)*, le réajustement des règles et des formes de régulation de l'accès à la ressource foncière ne peut conduire, dans le contexte d'incertitude que connaît l'Afrique, qu'à la prolifération de nouveaux arrangements institutionnels sans que les anciennes institutions disparaissent. La flexibilité des institutions africaines permettrait de résoudre les principales sources de conflits à un moment donné, mais le « jeu » des différentes logiques d'acteurs sur les multiples institutions ferait renaître sans cesse des occasions de conflits.

Étant donné les droits fonciers multiples, les institutions et les interférences complexes et souvent confuses entre diverses sources de « règles » et d'autorités foncières, cette demande de sécurisation n'arrive guère jusqu'ici à susciter l'émergence des institutions adaptées qui pourraient répondre à la demande. Les situations de conflits sont apparemment de plus en plus fréquentes (ce qui demanderait toutefois à être démontré avec plus de rigueur qu'actuellement), plus souvent marquées par diverses formes de violence, à diverses échelles des espaces et des relations sociales. Les réformes foncières modernes en Afrique n'ont pas réussi jusqu'ici à répondre à ces attentes, probablement parce que la régulation des conflits fonciers n'est pas indépendante de recompositions institutionnelles et de conditions politiques de bien plus grande ampleur.

Les conflits fonciers de plus grande échelle

Caractéristiques

La typologie des conflits souligne la distinction fondamentale entre les conflits fonciers localisés et les conflits civils massifs, durables et très violents, dans lesquels une forte compétition foncière peut agir en tant que catalyseur ou déclencheur. Ceci est notamment le cas du Darfour, le centre du Nigeria, l'Est du Congo et le Rwanda. Cependant, le premier type de conflit peut précéder les seconds, surtout lorsqu'ils sont violents, récurrents et qu'ils sont caractérisés par une forte dimension ethnique et identitaire.

Un élément important à retenir sur les conflits est que les composantes foncières et non foncières sont étroitement liées : que ce soit dans les relations clientélistes, la compétition entre arènes politiques locales, les identités ethniques et religieuses. Il n'y a pas de rapports fonciers qui ne soient pas totalement « encastrés » dans les processus et les rapports sociaux.

On peut essayer d'identifier des causes et des facteurs contextuels que l'on rencontre toujours (ou très souvent ?) dans ces contextes de conflits massifs, violents et durables :

- appauvrissement rapide, extrême pauvreté et absence de perspective pour les personnes parties, les jeunes ;
- contexte où il y a eu une migration massive engendrant une rareté objective des terres. Cependant, la rareté de la terre ne suffit à elle seule pour expliquer la naissance de conflits. Comparons à titre d'exemple la densité de 400 habitants/km^2 au Rwanda aux 1 000 habitants/km^2 sur les bords du fleuve Rouge. La dimension de la nationalité est souvent très importante dans les migrations massives (les migrants reçoivent-ils la nationalité du pays d'accueil ? légalement ? avec quelle légitimité sociale locale ? avec quelles implications pour la sécurité et/ou la compétition foncière ou même électorale ?) ;
- faiblesse de l'État (comme l'exemple du Zaïre des années 1990) et compétition politicienne fortement « ethnicisée ». Avec une gouvernance politique très partisane avec contexte de compétition électorale qui fait appel au vote sur des bases ethniques ;
- manque de clarté/confusion de la gouvernance foncière : quels groupes ont quelles terres ? sur la base de quels droits ? avec quelle légitimité et légalité ? La confusion entre droits coutumiers et droit moderne se posent d'autant plus que les services fonciers sont mal payés, peu encouragés à se voir comme un réel « service public » et donc tentés par la corruption.

Dans ces conflits massifs violents et durables, le foncier est donc lié à la rareté de la terre, à la pauvreté et à l'absence de perspectives de développement, à une confusion normative et à la faiblesse

des autorités. Si la terre peut être une source de conflit, elle peut aussi devenir une ressource dans les conflits et une source d'enrichissement pour ceux qui la contrôlent par la violence. Le contrôle politique est une façon de contrôler des richesses. Prenons l'exemple de l'Est du Congo. Lorsque les milices ont pris le contrôle de certaines zones, elles ont détruit les documents fonciers existants et ont distribué de nouveaux titres fonciers à leurs alliés.

Ces contextes d'instabilité politique ne sont pas néfastes pour tous. Pour certains, elles constituent des opportunités d'enrichissement personnel. Se créent alors de véritables fortunes foncières et immobilières contribuant à l'accroissement des inégalités et à la concentration foncière. Au Burundi, dans les années 1990 et 2000, les gouverneurs de province ont ainsi fait des attributions de terres illégales motivées par des intérêts personnels.

Que peut donc faire la communauté internationale face à ces conflits ?

Si la pauvreté extrême est une des causes des conflits, la solution serait de promouvoir un développement équitable. Si la cause est l'absence de gouvernement, une option serait de promouvoir la bonne gouvernance. Ou alors ne faudrait-il pas aussi privilégier des réponses générales non spécifiquement foncières, qui permettraient d'éviter les conflits fonciers ?

Les intervenants extérieurs devraient faire preuve de modestie et se demander « Que font les acteurs locaux de bonne volonté » face à ces conflits ? Dans l'Est du Congo, la situation s'améliore par la mise en place de comités locaux de concertation foncière réunissant à la fois les autorités coutumières, les acteurs de la société civile, les forces de police et l'Administration foncière. Ces comités contribuent à l'arbitrage des conflits locaux en première ligne, même si les risques d'instrumentalisation par telle ou telle faction sont grands. Mais si ces comités sont en mesure de tempérer ces groupes, il peut être bon de les soutenir et de les renforcer.

Une autre approche est d'avoir recours à des interventions plus globales et structurelles, avec des effets (moins directement perceptibles) à moyen et long terme, tels que l'appui à la décentralisation, la gestion foncière, la légalisation des droits non enregistrés et le renforcement des compétences des administrations.

Il est important d'identifier que les autorités coutumières sont des acteurs clés dans toutes ces dynamiques de conflit, dans leurs interactions avec les intervenants extérieurs et les communautés locales.

III. Synthèse de la table ronde et des débats

Cette synthèse a été élaborée à partir des échanges de la table ronde et les débats qui s'en sont suivis avec la salle. Cette table ronde a été animée par **Jean-Pierre Chauveau (IRD)** et a mobilisé **Ward Anseeuw (Cirad)**, **Véronique Dorner (LAJP)** et **Jean-Bernard Véron (AFD)**.

Le foncier, un facteur déterminant du déclenchement de conflits sociopolitiques importants ?

Dans de nombreux conflits sociopolitiques historiques, le foncier a joué un rôle important sans pour autant en être une cause exclusive. Au nord de la République démocratique du Congo (RDC), les terres d'altitudes sont fertiles et propices à des activités de pâturage ou de mise en culture. À ce titre, elles sont convoitées par différentes catégories de populations porteuses d'usages concurrentiels du sol et de ses ressources. Les Zaïrois se considèrent comme les premiers arrivants sur ces terres, et voient les Banyamulenges comme des étrangers (au sens local du terme, leur présence remontant au début du XXe siècle). Si la cohabitation entre les deux communautés a pu donner lieu à des conflits localisés, la lutte pour le foncier n'a véritablement éclaté qu'au moment de la guerre entre le Rwanda et la République démocratique du Congo.

Dans le même ordre d'idées, à l'est du Tchad le long de la frontière du Darfour, la présence de 400 000 réfugiés ayant fui les différents conflits qui ont marqué la région (Darfour et Tchad) et installés dans des camps, a engendré une pression importante sur les terres et des tensions entre populations locales périphériques et réfugiés. Pour autant, ces tensions ne se sont transformées en conflits qu'à partir du moment où la guerre du Darfour a éclaté. Là encore, le foncier est un vecteur de fragilité locale structurelle mais c'est un événement plus massif et conjoncturel qui réveille la lutte foncière.

Bien que cela ne soit pas une règle absolue, il n'y a donc pas de relation directe entre foncier et conflit sociopolitique majeur. Le foncier peut-être une cause parmi d'autres (politiques, économiques, sociales, etc.). Ces causes s'alimentent entre elles dans une relation circulaire. Chaque cause a un poids différent qu'il convient de caractériser pour mieux comprendre le conflit et le résoudre.

L'analyse des causes relevant du foncier n'est pas chose aisée, celui-ci étant porteur d'enjeux multiples (économiques, politiques, identitaires, etc.). Preuve en est, les propositions faites par les partenaires au développement à l'occasion de récents conflits : le foncier reste le grand absent des solutions préconisées, les partenaires préférant des moyens militaires ou humanitaires au travail sur les enjeux politiques propres au foncier. Une partie des causes des conflits n'étant pas traitée, ces derniers sont susceptibles de se réactiver à l'avenir sous l'effet d'autres éléments conjoncturels *(Jean-Bernard Véron)*.

● La gestion des conflits fonciers au quotidien : quel dispositif imaginer ?

La gestion de conflits plus localisés ayant une dimension foncière ou portant sur l'accès à la terre et aux ressources naturelles n'est pas non plus chose aisée. En Haïti bien avant le séisme, nombre de ces conflits se réglaient en général devant les tribunaux, qui ont pour habitude de rendre des jugements en faveur, d'une part, des porteurs de titre foncier et, d'autre part, des porteurs les mieux dotés en capital social et économique. Ces pratiques constituent une source d'insécurité entretenue passivement par l'État et ont des conséquences négatives sur la protection des sols et les investissements *(Véronique Dorner)*.

Au Mali, la Loi d'orientation agricole (LOA) adoptée en 2007 prévoit une prise en charge des conflits que l'on peut qualifier d'alternative, qui passe non plus par les tribunaux, ces derniers étant dans l'incapacité de les gérer efficacement, mais par des commissions foncières constituées à l'échelle communale et mobilisant les différents acteurs locaux compétents (élus, services techniques, autorités coutumières, etc.) qui proposent une gestion à l'amiable entre les différentes parties prenantes d'un conflit, avant le recours aux tribunaux *(Daouda Diarra)*.

La « gestion des conflits » est une composante essentielle des politiques foncières à promouvoir. Elle est à distinguer des dispositifs d'enregistrement des droits et des transactions, qui peuvent par ailleurs être une source de conflits *(Vatché Papazian)*.

● Gérer le foncier dans les situations post-catastrophes, le cas d'Haïti

En Haïti, le système de validation de la propriété privée passe par des arpenteurs, des notaires et un enregistrement auprès de la direction générale des Impôts. Cependant, toute terre non titrée étant présumée propriété domaniale, et les titres étant, pour des raisons de sous-enregistrement, peu nombreux relativement au nombre de parcelles, l'insécurité foncière est forte sur une grande partie des terres privées. La majeure partie des exploitants et habitants du pays sont de fait dans une situation de possession sans droits reconnus, alors que réciproquement l'État ne connaît pas l'étendue de son domaine privé, celui-ci étant toujours potentiellement extensible au détriment du foncier privé. Les conflits fonciers éclatent par ailleurs à chaque basculement politique, la terre étant un outil pour les pouvoirs en place vis-à-vis de leurs clientèles. Ainsi, chaque crise et changement politique est ressenti par les clients réels ou potentiels du pouvoir émergeant comme l'occasion de reprendre des droits dont on a été spolié par le pouvoir précédent. Cette gestion clientéliste de la terre est une autre source importante d'insécurité foncière.

Depuis le séisme du 12 janvier 2010, et alors que de très nombreuses personnes ont disparu sans que leur décès ait été constaté, que certaines parties des villes du territoire ont été totalement détruites et qu'une quantité probablement importante des archives disponibles (privées, notariales, etc.) a été perdue, de multiples projets fonciers ou ayant une dimension foncière naissent avec l'appui de nombreux partenaires techniques et financiers (reconstruction, aménagement, cadastre ou

pré-cadastre, investissements agricoles, etc.). Quand ces projets prennent en compte la dimension foncière, ils se heurtent à la faiblesse de l'État haïtien et à sa difficulté à proposer un cadre cohérent pour accueillir et coordonner ces initiatives. Les risques de conflits en découlant sont exacerbés, tant en ce qui concerne l'insécurisation supplémentaire d'une population traumatisée et encore cantonnée à des solutions temporaires, qu'en termes de risque d'instrumentalisation des projets par des groupes économiquement dominants *(Véronique Dorner)*. ●

> Il n'y a pas de relation directe de cause à effet entre foncier et conflit sociopolitique majeur. Le foncier est une cause parmi d'autres (politiques, économiques, sociales, etc.). Ces différentes causes s'alimentent entre elles dans une relation circulaire.

> Dans les conflits sociopolitiques ayant une dimension foncière, il est nécessaire de travailler sur cette composante foncière si l'on entend établir durablement la paix sociale. Pour être efficace et établir durablement la paix sociale, ce travail passe par une réflexion approfondie sur les politiques foncières et les choix de société qu'elles fondent (la terre pour qui et pour quoi faire ?).

> Il ne faut pas confondre dispositif d'enregistrement des transactions et des droits fonciers, et dispositif de gestion des conflits fonciers. Ils ne mobilisent pas nécessairement les mêmes acteurs et ne remplissent pas les mêmes fonctions. L'enregistrement des droits ou des transactions peut par ailleurs être une source parmi d'autres de conflits.

> L'expérience montre que le règlement des conflits par les autorités judiciaires n'est souvent pas opératoire. Des mécanismes dits alternatifs basés sur la négociation, la médiation ou la conciliation s'avèrent être de bons moyens pour prendre en charge et gérer les conflits fonciers au quotidien.

CHAPITRE 4

Comment se contruisent et se mettent en œuvre les politiques foncières ?

I. Constats de départ

Les limites des politiques foncières actuelles (qui restent largement issues d'un modèle colonial où l'essentiel du territoire demeure dans un statut ambigu au sein du Domaine de l'État, et organisent en pratique une « gestion de la confusion ») font largement consensus. La réforme des politiques foncières est à l'ordre du jour, que ce soit pour favoriser le marché et l'investissement, ou pour sécuriser des producteurs ruraux, agriculteurs et éleveurs. Mais si les projets de réforme sont nombreux (et parfois contradictoires), on sait finalement mal comment, en pratique, se construisent politiques et réformes foncières.

Une réforme de la politique foncière suppose un fort portage politique, des arbitrages entre options et conceptions divergentes et entre logiques d'intérêts. Les recherches sur le changement dans les politiques publiques des pays industrialisés mettent l'accent sur la pression des mouvements sociaux, le rôle des forums où s'élaborent les alternatives, l'influence des coalitions d'acteurs portant un projet de réforme, l'importance des « fenêtres d'opportunité » liées au changement politique.

En Afrique subsaharienne, la volonté politique est souvent en question, les mouvements sociaux faibles. Les bailleurs de fonds utilisent fréquemment les projets comme expérimentations de politiques, mais si l'existence de références opérationnelles peut favoriser l'adhésion à la réforme, elle n'en est sans doute pas une condition suffisante.

L'accent est largement mis ces dernières années sur l'élaboration participative des politiques foncières, en multipliant les ateliers et séminaires. Mais l'ouverture réelle des débats est en question, dès lors que les acteurs ruraux et urbains n'ont pas la possibilité de se construire leur propre analyse et qu'on leur demande au mieux d'amender un projet déjà conçu. De nombreux projets de réforme s'enlisent alors.

Dès lors, il est utile de s'interroger sur les processus de définition et de négociation des politiques foncières, sur le rôle respectif de l'Administration, des bailleurs de fonds, des chercheurs, de la société civile ; sur les acteurs qui portent le projet de réforme et la façon dont ils essaient — avec plus ou moins de succès — de la légitimer et de fédérer des acteurs influents autour d'eux ; sur la façon dont les coopérations facilitent ou freinent ces processus ; sur les liens entre *policies* (les politiques sectorielles) et *politics* (les politiques).

La question de la mise en œuvre est un problème crucial de l'action publique. Il ne suffit pas d'avoir de « bonnes » politiques sur le papier, encore faut-il qu'elles soient applicables et appliquées. Être « applicables » suppose que les options soient réalistes, et qu'un ensemble d'instruments (légaux, réglementaires, institutionnels, financiers) soient définis et mis au point. Être « appliquées » suppose que les dispositifs institutionnels soient mis en place sur le terrain, que les gens soient formés, que les outils soient effectivement disponibles, et que les acteurs chargés de la mise en œuvre jouent en pratique le rôle qu'on attend d'eux : on sait qu'en pratique, une politique publique est plus la résultante des pratiques effectives des agents chargés de sa mise en œuvre que ce qui est écrit sur le papier…

Or, la question de « l'instrumentation » est souvent sous-estimée. Les dispositifs de mise en œuvre sont souvent incomplets, la définition des décrets d'application peut être une occasion de « détourner » la réforme. De nombreux outils, procédures, ne sont pas définis et doivent être expérimentés. Les

ressources humaines compétentes sont peu nombreuses et doivent être formées. Les moyens peuvent manquer ou au contraire être trop abondants, la volonté d'aller vite amenant à court-circuiter les étapes d'expérimentation et de développement des ressources humaines…

Au-delà du cercle des acteurs directement concernés, de nombreux autres acteurs doivent intégrer la nouvelle donne dans leurs pratiques : justice, Administration territoriale, système de crédit, projets de développement, etc.

Sur le terrain, la réforme suscite des enjeux et des opportunités, et la façon dont elle est perçue par les différents acteurs est déterminante dans leurs réactions. Vu les enjeux politiques du foncier et les habitudes en termes de malversations sur le foncier, rien ne dit qu'une gestion foncière locale sera transparente et équitable…

La mise en œuvre est donc un enjeu crucial, ce qui suppose une véritable stratégie, une forte capacité de pilotage et une capacité de suivi-évaluation en temps réel.

II. Éclairage : une lecture de la réforme foncière rurale au Bénin

Cette partie a été rédigée par **Philippe Lavigne Delville** à partir de son exposé sur les conditions d'émergence et d'institutionnalisation des réformes foncières à partir du cas du foncier rural au Bénin.

Suite à un processus d'expérimentation piloté par le ministère de l'Agriculture, le Bénin a en 2007 adopté une « loi portant régime foncier rural », qui est une révolution juridique, car elle bascule les terres « objets de droits établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques locales » dans les terres privées et leur offre l'accès à un « certificat foncier », alternative à l'immatriculation.

Cette révolution est plus ou moins remise en cause par une initiative « concurrente », portée par le MCA-Bénin et le ministère de l'Urbanisme et de la Réforme foncière, qui veut refondre l'ensemble de la politique foncière au Bénin autour d'un postulat de généralisation de l'immatriculation.

Introduction

De nombreux travaux ont analysé les politiques foncières en cours et leurs impacts, ou bien cherché à formaliser ce que pourraient être des politiques foncières plus pertinentes, répondant mieux aux problèmes des citoyens. Reste cependant une boîte noire, celle des processus par lesquels les politiques foncières sont définies, celle des conditions et modalités du changement dans les politiques. Or, peut-on espérer influer sur le contenu des politiques sans comprendre véritablement comment elles sont négociées et définies, en pratique ? Comment les idées alternatives arrivent ou non à s'imposer, contre des schémas de pensée et des logiques d'intérêts ? Comment sont-elles reformulées, parfois rejetées, parfois stérilisées ?

Il faut donc prendre les processus de production, de formulation des politiques comme un objet d'analyse, ce que je tenterai de faire, de façon synthétique, en ce qui concerne la réforme foncière rurale au Bénin. J'utiliserai pour cela les outils de l'analyse des politiques publiques, trop peu mobilisés en ce qui concerne les politiques publiques dans les pays du Sud, m'interrogeant sur les cadres cognitifs à travers lesquels les différents protagonistes pensent la question du foncier — constituant autant de réseaux d'acteurs en interactions ou en compétition — et les évolutions de ces cadres ; sur le jeu complexe entre idées, intérêts et institutions dans le processus de négociation ; sur ce qui permet une « mise sur agenda » de l'utilité d'une réforme ; etc.[7]

7. J'ai participé à ce processus en tant qu'expert à plusieurs reprises depuis 2002 (et essentiellement jusqu'en 2007). Je l'analyse dans une optique de recherche depuis 2007.

La réforme foncière rurale au Bénin : une perspective sur vingt ans

En 2007, le Bénin a adopté la loi 2007-003 portant régime foncier rural en République du Bénin. Cette loi marque une véritable révolution juridique au sens où elle rompt avec le legs colonial selon lequel toutes les terres non immatriculées relèvent du domaine privé de l'État :

- >> les terres « objets de droits acquis selon la coutume ou les normes et pratiques locales » sont des terres privées ;
- >> un dispositif communal de gestion foncière, couplant niveau communal et villageois est mis en place ;
- >> suite à des Opérations de Plan foncier rural, les terrains coutumiers peuvent bénéficier de « certificats fonciers ruraux », individuels ou collectifs, cessibles, transmissibles, utilisables en gage.

Pour la première fois dans l'histoire du pays, les populations rurales pourront accéder à des documents juridiques attestant de leurs droits, individuels et collectifs. En pratique, le titre foncier issu de l'immatriculation, seule forme de droit de propriété reconnu jusqu'ici dans les textes, était à la fois inaccessible pratiquement (coût, complexité de la procédure, inaccessibilité des services domaniaux) et incohérent avec les droits fonciers existants, qui relèvent de patrimoines familiaux avec des droits plus ou moins superposés, et non d'une propriété privée individuelle et purgée des droits des tiers.

Cette révolution juridique s'appuie sur un outil d'identification et de cartographie des droits fonciers existants « tels qu'ils font consensus à l'échelle locale », le Plan foncier rural (PFR), expérimenté et mis au point dans des projets de développement successifs depuis 1993. L'objectif des PFR est de permettre le passage de droits oraux à l'écrit, dans une logique de « cadastre simplifié » couplant cartographie des droits (et donc établissement de plans parcellaires) et identification des ayants droit.

La démarche PFR se veut accessible aux ruraux et cohérente avec les droits fonciers locaux. Elle est pensée comme une alternative à l'immatriculation, considérée comme incapable de répondre aux besoins de sécurisation foncière des ruraux. Elle repose sur le pari qu'une transcription écrite de droits coutumiers oraux est possible, sans trop de distorsions (ce qui ne va pas de soi, comme on le verra).

La loi 2007-003 découle donc de ces projets de terrain, qui ont expérimenté des alternatives depuis 1993, projets eux-mêmes définis au tournant des années 1980. Elle n'était pas encore promulguée qu'elle était mise en cause par une initiative parallèle, encore en cours, portée par d'autres acteurs dont le MCA-Bénin (Millenium Challenge Account), qui prône une réforme foncière globale autour d'un Code foncier. C'est donc sur une vingtaine d'années qu'il faut analyser le processus de réforme, avec des moments clés :

- >> « l'importation » des PFR comme réponse aux problèmes d'insécurité foncière en milieu rural (1990-1992) ;
- >> l'expérimentation des PFR dans le cadre de Projets expérimentaux PGRN/PGTRN (1993-2005) ;
- >> la préparation de l'avant-projet de loi et du dispositif de mise en œuvre (1999-2005) ;
- >> la négociation du Compact MCA (2004-2006) ;
- >> le vote de la loi (janvier 2007) ;
- >> l'extension des PFR dans le cadre du MCA (2008-2011) ;
- >> le débat sur le Code foncier (2008-?).

J'en détaille ci-dessous les principales étapes, en deux temps, celui du débat centré sur le rural, et celui du recadrage global du débat.

Expérimentation des PFR et passage à la politique (1992-2007)

Au départ, et jusqu'à l'arrivée du MCA en 2005, la question est traitée de façon sectorielle, dans un champ exclusivement rural.

L'expérimentation des PFR

L'outil PFR, qui venait juste d'être défini et expérimenté en Côte d'Ivoire, est importé par la Banque mondiale et l'AFD[8] dans la préparation d'un projet, au tout début des années 1990, dans la phase de

8. À l'époque CCCE. J'utilise le sigle AFD tout au long pour simplifier. La GTZ est également parmi les bailleurs du projet.

crise profonde, financière et politique du régime de Kérékou. Le PGRN (Projet de gestion des ressources naturelles) s'inscrit dans la volonté des bailleurs de fonds d'expérimenter des appuis directs aux paysans, en échappant à la tutelle de l'Administration. À cette époque, la sécurisation foncière est vue comme un moyen pour inciter les paysans à investir dans des aménagements de surface. L'approche est assez technique, centrée sur la topographie, bien que l'AFD ait insisté pour mobiliser une expertise foncière du Cirad. Le travail sera poursuivi au sein du projet suivant, le PGTRN (Projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles) (1998-2005).

L'histoire du volet Foncier est une recherche et une stabilisation de démarches opérationnelles, marquée par :

>> la difficulté à traiter les aspects techniques (commande des photos aériennes, interventions de l'IGN, etc.);

>> des évolutions de stratégie : au départ, l'accent était mis sur les exploitants des terres. Devant la fronde des possesseurs coutumiers, le projet change son fusil d'épaule et identifie les droits des possesseurs, au risque de ne pas sécuriser les exploitants… (il tente de proposer des contrats-type pour cela);

>> une autonomisation progressive du volet Foncier, qui passe de moyen dans une logique d'aménagement à sujet en soi.

L'appui socio-foncier est vite considéré comme suffisant, bien que l'évaluation du PGRN en 1998 montre qu'il reste là un certain nombre de problèmes. De fait, une question traverse toute l'histoire des PFR (et plus largement les débats sur la sécurisation foncière) : la sécurisation foncière est-elle d'abord une question topographique et juridique (la matérialisation des limites et l'identification de l'ayant droit principal)? ou une question socio-anthropologique (le consensus social sur les droits, les enjeux de la transcription écrite de droits oraux plus ou moins négociables)?

De fait, l'idée d'une « photographie » des droits existants, développée par l'équipe du projet, ne résiste pas à la réalité : toute transcription aboutit nécessairement à une certaine simplification des droits; cela risque de rigidifier des droits plus souples et partiellement renégociables; le processus même d'enquête offre une opportunité de rénégociation des droits et d'exclusions. Les enjeux sociaux et politiques de l'enregistrement ont été largement sous-estimés, ce qui posera problème dès que l'on passera à la grande échelle.

Malgré tout, durant ces années, et avec une efficience qui n'est pas forcément très forte (42 PFR en 12 ans…), une démarche se stabilise, fondée sur le principe que la formalisation des droits fonciers locaux est une condition de sécurisation, et sur une méthodologie à peu près stabilisée, même si des difficultés pratiques nombreuses subsistent. En tous cas :

>> le discours sur la sécurisation des droits existants se diffuse;

>> la preuve est apparemment faite qu'on peut traiter la question (même si c'est au prix d'impasses sur les enjeux socio-fonciers);

>> un noyau de compétences et de savoir-faire est constitué, au sein de la cellule de coordination du projet et des opérateurs contractualisés pour la mise en œuvre.

Le passage à la politique (1999-2007)

Dès le début, les promoteurs du PGRN avaient dans l'idée que cette expérimentation devait permettre de faire évoluer la législation. C'est au moment de la négociation du PGTRN que l'idée revient en force et est intégrée dans le projet lui-même comme objectif. L'État s'engage à mettre en place une réforme foncière rurale.

De fait, un « Comité des experts nationaux » est créé en 1999 sous l'égide d'un comité interministériel. Réunissant les principaux experts du sujet, il établit un diagnostic de la question et prépare un avant-projet de loi, stabilisé en 2001 après de nombreux et vifs débats internes.

Très ambitieux, voulant régler l'ensemble des questions liées au foncier en milieu rural, l'avant-projet propose la révolution juridique des certificats fonciers, mais aussi réforme la domanialité publique, définit le cadre des aménagements, définit les modalités de gestion du domaine privé de l'État et des collectivités locales, traite du contentieux en matière foncière, etc.

Le consensus sur la sortie de la domanialité et la reconnaissance des terres objets de droits coutumiers comme terres privées semble avoir été assez facile. Le terme exact « objets de droits établis ou acquis selon la coutume et plus généralement les normes et pratiques locales » est important car il évite une lecture essentialiste de la coutume : si des migrants ont acquis légitimement de la terre, si quelqu'un a acheté une terre dans des modalités acceptées localement, ce sont eux qui doivent bénéficier du certificat foncier. Par contre, d'autres points ont fait l'objet de vifs débats :

- >> autant la notion coloniale de « terres vacantes et sans maître », qui avait servi à nier les droits locaux, était disqualifiée, autant il y a eu fort débat sur l'existence ou non de terres « n'ayant jamais fait l'objet d'une première occupation ». Cette notion même reste mal définie, ne permettant pas de trancher *a priori* sur, par exemple, les revendications d'un lignage sur des zones ligneuses où il dispose d'autels rituels ;
- >> la place consacrée dans le texte aux concessions de domaine privé surprend, alors même que ce domaine privé est réduit à presque rien par le passage des terrains coutumiers en terres privées ;
- >> l'avant-projet choisit de réformer la domanialité publique, ce qui est sans doute pertinent, mais empiète sur les prérogatives d'autres ministères.

L'avant-projet de loi est l'objet d'ateliers de vulgarisation en 2001. Début 2002, le PGTN sollicite le Gret et FIEF pour un appui à la définition d'un « schéma d'actions pour la mise en œuvre de la loi ». Il s'agit d'anticiper sur le processus législatif, pour rendre possible la mise en œuvre de la loi dès sa promulgation : préparation d'avant-projets de décrets, réflexion sur le dispositif institutionnel de mise en œuvre, sur les besoins en formation, etc. Ce choix, qui relevait du pari sur le vote effectif de la loi, répondait à un souci de mise en œuvre rapide, évitant l'enlisement trop fréquent des réformes une fois la loi votée, et aussi à un souci de continuité des ressources humaines : la dispersion des compétences à la fin du PGTRN aurait ruiné la possibilité de mise en œuvre de la politique.

Les experts insistent sur la nécessité de passer d'un raisonnement « projet » à un raisonnement institutionnel, en termes de politique publique. Ils mettent en avant la nécessité d'expérimenter la gestion foncière communale, sur laquelle il n'y a encore guère de référence, sur la progressivité de l'extension et le besoin de développer des ressources humaines compétentes. Ils posent les bases d'un dispositif institutionnel de mise en œuvre, fondé sur une agence pour la gestion foncière rurale et un mécanisme de financement par fonds commun pluri-bailleurs. Devant les risques de blocage du ministère de l'Urbanisme, ils suggèrent de retirer de l'avant-projet de loi la section sur la domanialité publique. Sans pouvoir s'opposer à une loi « rurale », ce ministère est en effet très réticent envers une approche sectorielle séparant le rural et l'urbain, et a à plusieurs reprises tenté de bloquer le processus.

L'avant-projet de loi est finalement approuvé par le gouvernement, quelques mois après l'arrivée au pouvoir de Yayi Boni, et la loi votée en janvier 2007, soit six ans après sa formulation.

En résumé

À partir du concept initial, le processus PFR a été porté par une « coalition » regroupant un noyau d'entrepreneurs de politiques basé au sein du projet, et les bailleurs qui les soutiennent (AFD principalement, la BM s'étant retirée à la fin du PGRN). Il y a eu une remarquable continuité dans les ressources humaines béninoises, et dans l'appui de l'AFD malgré la rotation des personnes.

L'ancrage « projet » de ces initiatives a permis une autonomie et des moyens, mais a aussi induit une « culture projet » rendant difficile le passage à une vision « institutionnelle ».

Alors que le processus est sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, celui-ci a été à la traîne. Il suit, il agit lorsqu'on lui demande, mais n'est jamais moteur. Les faiblesses générales du ministère ont là une responsabilité, mais cela n'explique sans doute pas tout.

L'idée de réforme foncière rurale et le principe d'une sortie de la domanialité se sont progressivement imposés au sein d'un réseau de fonctionnaires travaillant sur le milieu rural (au sein du ministère de l'Agriculture, mais aussi à la décentralisation, etc.), face à l'illégitimité croissante de la présomption de domanialité et à ses effets pervers évidents (dès lors que le Bénin avait adopté la démocratie de marché, l'ampleur du domaine foncier de l'État devenait inacceptable), et au constat assez généralisé chez ces acteurs, de l'impasse de l'immatriculation. La réforme foncière rurale répond donc aux besoins de ce que Pierre Muller appelle l'ajustement global/sectoriel, c'est-à-dire la mise en

cohérence des politiques sectorielles avec les évolutions des politiques globales, dans un contexte où il n'y avait guère d'alternatives autre que le PFR pour y répondre, en dehors de l'immatriculation. Plus qu'un choix volontaire en faveur des PFR, fondé sur une connaissance approfondie de ses démarches et de ses enjeux, il semble que l'adhésion au-delà du cercle des spécialistes relevait assez fortement du « modèle de la poubelle », c'est-à-dire du choix par défaut : face à un problème donné, on trie les solutions possibles, en jetant à la poubelle celles qui ne fonctionnent pas, pour retenir celle qui reste.

Notons aussi l'opposition du ministère de l'Urbanisme à une loi spécifiquement rurale. Ils n'ont pas bloqué, disent les cadres de ce ministère, pour ne pas bloquer un processus qui avançait alors que leur propre projet de Code de l'urbanisme était enlisé, mais avec beaucoup de réticences sur le principe d'une législation sectorielle (qui pose effectivement des problèmes sur le périurbain) et sur les options proposées.

Notons enfin que cette « révolution juridique » résulte d'un processus essentiellement technocratique, au sein de l'Administration (y compris des fonctionnaires détachés dans les projets), avec un refus quasi explicite de mobiliser les parties prenantes (organisations paysannes, association des maires, etc.).

On a donc finalement une situation assez paradoxale : une révolution juridique sans mouvements sociaux la réclamant, sans portage politique fort (et sans document de politique), sur la base d'un consensus sectoriel.

Ces éléments n'ont pas empêché le processus d'aller jusqu'au vote de la loi, mais ont été des sources de fragilité ensuite.

● Le MCA-Bénin, le MUHRFLEC et le recadrage global (2004-2011)

Le cadrage du débat a été recomposé avec l'intervention du MCC, à partir de 2004, en faveur d'une réforme globale du foncier, urbain et rural. Ce recadrage modifie le réseau d'acteurs concernés, en mettant dans le jeu les acteurs du foncier urbain et un nouveau bailleur.

Changement de cadrage, changement de réseaux d'acteurs

La préparation du Compact (2004-2005)

Créé suite à la Conférence de Monterrey, le MCC est une nouvelle agence d'aide américaine, qui veut encourager les pays ayant une bonne gouvernance à faire des sauts qualitatifs, par des dons massifs (plusieurs centaines de millions de dollars sur quelques années) visant à promouvoir « la réduction de la pauvreté par la croissance économique ». Il repose sur le principe de l'*ownership* : une petite équipe nationale (MCA) est désignée par la Présidence pour préparer le projet (le « compact »), qui sera ensuite financé.

Le Compact Bénin a pour objectif de « faire du Bénin un pays attractif pour les investisseurs » et comporte plusieurs volets touchant au cœur de l'investissement productif : infrastructures du port ; accès au foncier, accès à la justice, accès au financement.

Le volet Foncier a pour objectif de « faire du foncier un actif monnayable ». Une équipe de préparation réunissant des personnes de différents ministères a été constituée, porteuse d'une volonté de réforme profonde autour des thèses de De Soto. Le volet Foncier comporte deux grands axes : une réforme de la législation pour la moderniser et la rendre cohérente ; des actions de terrain visant l'extension des projets en cours, en milieu urbain (transformation des permis d'habiter en titres fonciers) et rural (réalisation de 300 PFR).

Dans l'optique d'investissement et de croissance économique, la référence est la propriété privée individuelle, et le statut juridique unique le titre foncier issu de l'immatriculation. Il est prévu initialement la transformation de 40 % des certificats fonciers en titre foncier.

On a donc une optique libérale, fondée sur l'investissement, sans questionnement de l'immatriculation (même si le souhait est de la simplifier).

La préparation du Compact se télescope avec la préparation de la mise en œuvre de la loi foncière rurale et son vote. Le MCA refuse de rentrer dans la logique proposée : des PFR dans un cadre institutionnel, sous l'égide d'une agence, préférant — à cette époque — une logique projet.

La création du MUHRFLEC et le leadership de la réforme

Fin 2006, un remaniement ministériel crée un ministère délégué chargé de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme foncière et de la Lutte contre l'érosion côtière. La responsabilité de la réforme foncière est donc donnée au ministère de l'Urbanisme, qui connaît mal les situations foncières rurales, raisonne en termes de généralisation de l'immatriculation, et veut affirmer son leadership par rapport aux autres ministères.

Quelle vision de la politique foncière ?

Ces deux événements recomposent profondément l'arène du débat sur le foncier. Sur le principe, la nécessité d'une cohérence de l'ensemble de la politique foncière est incontestable. Le rattachement institutionnel ne va pas de soi dans un pays où il n'y a pas de Premier ministre. Mais ce rattachement au MUHRFLEC suscite de nombreux conflits institutionnels. Celui-ci ne cache pas sa volonté de prendre au MAEP le leadership sur les PFR. Les acteurs du foncier urbain (urbanistes, géomètres, etc.) se sentent légitimés pour intervenir sur les orientations en milieu rural. Le réseau des acteurs de la sécurisation foncière rurale se trouve fragilisé par cette recomposition de l'arène.

L'immatriculation, objectif ou repoussoir ?

Les deux initiatives visent à assurer l'ajustement global/sectoriel de la politique foncière à l'économie de marché, par la reconnaissance de droits de propriété (au sens large ou étroit) « privés » au sens de « non étatiques ». Mais les visions sont très différentes.

Un clivage majeur porte sur l'immatriculation : les PFR se voulaient une alternative à l'immatriculation, jugée incapable de répondre aux attentes des acteurs ruraux. Les acteurs de l'urbain en font la référence unique, par intérêts catégoriels pour les uns, par rejet des permis d'habiter, statut juridique intermédiaire ayant connu de nombreuses dérives, pour les autres. Ceux-là veulent en fait profondément réformer la procédure, pour la rendre accessible et peu coûteuse, mais se heurtent aux lobbies des géomètres et des notaires, et au blocage de la direction des Domaines qui la gère. Ils ne se posent pas la question de la nature des droits et de leur diversité, question incontournable en milieu rural, mais peu ou pas en milieu urbain.

Le débat sur l'immatriculation n'est pas posé (les promoteurs des PFR n'ont pas su l'imposer), ce qui empêche de sérier les questions : sur la diversité des droits fonciers locaux ; sur le principe d'une propriété garantie par l'État ; sur la complexité des procédures et le fait que personne ou presque ne va jusqu'au bout ; sur les dysfonctionnements réels de l'Administration foncière, etc.

Le processus d'élaboration d'un nouveau « code foncier »

Un des volets du Compact est l'élaboration d'un nouveau Code foncier. Un appel d'offres international est lancé pour conduire ce processus, sur une durée de deux ans, assez peu réaliste. Le cabinet recruté est un spécialiste de la sécurité des transactions, incompétent sur l'Afrique. Une série d'études est menée, de qualité variable de l'avis général, aboutissant à un « livre blanc » ne faisant pas l'objet d'un débat public, affichant dès le départ une option de généralisation de l'immatriculation et de déconcentration forte de l'Administration foncière, et proposant déjà le logiciel de gestion foncière. Une Agence nationale de l'immatriculation est prévue. La loi de 2007 est pour une part stérilisée : objectif d'immatriculation, abandon de la gestion foncière communale.

Un projet de Code est en chantier, qui intègre ces options. Globalement, le processus de négociation est assez fermé, entre techniciens et professionnels, avec un fort lobby des géomètres et des notaires. Il prend beaucoup plus de temps que prévu, ce qui pose problèmes en termes contractuels, et pour les volets opérationnels.

Le Compact : un projet ambitieux de réforme piégé par la confusion du politique et de l'opérationnel

Sur le plan opérationnel, l'objectif en milieu urbain est de transformer 30 000 permis d'habiter (PH) en titres fonciers (TF). Pour cela, il faut restructurer profondément la précédente « commission de transformation des PH en TF » qui en cinq ans avait émis moins de 1 500 titres. Mais il faut pour cela attendre le résultat des études du volet Politique foncière.

En milieu rural, la réalisation des 300 PFR est confiée à GTZ-International Services. L'objectif quantitatif est d'autant plus questionnable que les ressources humaines compétentes sont peu nombreuses, que les procédures ne sont pas stabilisées, et que la négociation de ces procédures suscite

des négociations dures entre géomètres, IGN, cellule PFR. Une évaluation à mi-parcours montre que le processus n'est pas maîtrisé et pointe des questions lourdes : refus des possesseurs de mentionner les détenteurs de droits délégués lors des enquêtes, au risque que les PFR soient des outils d'exclusion, etc.

Vu du secteur rural, le MCA paraît faire le jeu du MUHRFLEC, et d'être un instrument des lobbies de l'immatriculation et de ses corporatismes. En fait, prendre en compte le champ urbain déplace la perspective : il y a de forts clivages entre les acteurs, les promoteurs du volet Foncier avaient une vraie volonté de réforme de l'immatriculation et de lutte contre les lobbies, mais ont sous-estimé la complexité des processus et les rapports de force auxquels ils allaient se confronter. Les contraintes de l'opérationnel mettaient les lobbies en position de force, car leur contribution était indispensable. L'équipe du MCA a tenté plus ou moins efficacement de gérer ces tensions et ces contradictions.

Globalement, le Compact est piégé par 1) la confusion entre temps du débat sur les politiques et temps de l'opérationnel, amenant à lancer des opérations massives sans que le cadre juridique ait été stabilisé ; 2) une sous-estimation de la nécessité du débat sur les options politiques, donnant l'impression d'une marche forcée, sur des options déjà fixées ; 3) des objectifs quantitatifs extrêmement ambitieux, et des modes contractuels poussant à la réalisation à marche forcée au détriment de la qualité. Le saut d'échelle visé, tant en urbain qu'en rural, est clairement sous-estimé, dans ses exigences de durée, de ressources humaines, etc.

Du soutien de l'immatriculation à son abandon ?

Les choix initiaux étaient assez clairs : une unification du régime foncier, derrière l'immatriculation, dont le principe n'est pas questionné, même si ses modalités doivent être simplifiées ; une généralisation de l'enregistrement des droits fonciers privés et d'un outil cadastral. La création d'une agence et la déconcentration (à terme au niveau de chaque commune) sont perçus comme les moyens d'une réforme profonde de l'Administration foncière. Le draft de Code foncier de mars 2010 prévoit que tous les certificats fonciers doivent être immatriculés dans les 10, faute de quoi ils deviennent caducs.

L'optique semble avoir basculé depuis : lors de mes derniers entretiens, fin octobre, le MUHRFLEC et le MCA annoncent avoir rebattu les cartes et abandonné l'immatriculation au profit d'un système unique de « confirmation des droits » aboutissant à un « certificat de propriété foncière ». La volonté d'uniformisation et de suppression des statuts « bâtards » comme le permis d'habiter demeure mais, devant les contradictions de l'immatriculation, le choix serait maintenant un dispositif unique centré sur la logique PFR de confirmation des droits existants, prenant en compte la diversité des droits et les servitudes qui pèsent sur eux… Si c'est confirmé, cela représente un complet retournement de situation. Reste à voir si, et comment, cela se traduira dans la prochaine version du Code foncier, et si cette approche résistera aux oppositions de ceux qui ont des intérêts au système actuel, et si les problèmes de mise en œuvre seront pris au sérieux.

Conclusions

Dans ses avancées et ses limites, ses hauts et ses bas, le processus béninois me semble plein d'enseignements sur la compréhension des processus de changement dans les politiques et sur les conditions de processus productifs.

L'émergence des alternatives

Ici comme ailleurs, le constat des blocages ne suffit pas. Comme le dit Jobert : « si les recettes anciennes débouchent sur un échec avéré ou sont remises en cause par un protagoniste influent de l'échange, alors peut s'amorcer une mobilisation de ressources intellectuelles nouvelles élaborées dans d'autres forums. […] [Cependant] on observe empiriquement souvent des situations où des politiques persistent dans leur orientation malgré les désordres et les perturbations qu'elles engendrent. C'est particulièrement le cas quand les acteurs d'une politique sont parvenus à un compromis reportant les coûts de leur accord sur un tiers » *(Jobert, 1999 : 137-138)*. C'est le cas du foncier, où le constat des dysfonctionnements est ancien.

Les projets de développement peuvent jouer un rôle d'« expérimentation de politiques ». Le PGRN/PGTRN l'a montré. Il a permis de montrer qu'il y a des solutions et de mettre au point des démarches. Mais la qualité de l'expérimentation, la formalisation des apprentissages, demandent une démarche rigoureuse, ce qui n'a pas été le cas ici, laissant des « impasses » (sur les droits et les risques d'exclusion en particulier)

assez graves qui se sont révélées lorsqu'il a fallu changer d'échelle et faire des PFR dans le cadre de la loi. De plus, la logique « projet » met l'accent sur la réalisation des PFR, alors que cela n'est qu'un moyen pour une gestion foncière durable et fiable, dont les conditions n'ont pas été travaillées suffisamment.

La littérature sur le changement dans les politiques publiques met l'accent sur le rôle des mouvements sociaux et des revendications des parties prenantes. Ici, les organisations paysannes ont été des grands absents, même si un syndicat paysan s'est investi sur le sujet depuis 2006.

Les forums nationaux et internationaux, l'articulation avec la recherche, peuvent aider à problématiser les enjeux des politiques foncières, à donner des références comparatives aux acteurs impliqués, à alimenter le débat. Ils n'ont été que faiblement mobilisés ici, même si les trois ateliers organisés sous l'égide du Comité technique « Foncier & développement » *(1996; 2002; 2009)* ont contribué à décloisonner la réflexion des acteurs béninois.

Des alliances durables entre réformateurs/bailleurs de fonds s'avèrent une condition de possibilité. L'AFD a investi pendant quinze ans avec le PGRN/PGTRN, avant d'accepter de se laisser marginaliser sur ce dossier. Le MCA repose sur un fort postulat d'« ownership ». Cela seul permet à des équipes nationales de se forger une analyse et des compétences, et d'agir dans la durée pour plaider la cause qu'elles défendent, faire évoluer les idées, s'appuyer sur des expérimentations et des études.

L'enjeu du « cadrage »

On voit bien comment la façon de poser le problème a des implications fortes sur le type de réponse, et aussi sur les alliances que l'on peut passer. Formuler et partager avec ceux qui peuvent défendre l'objectif de la réforme est un enjeu essentiel, pour construire des coalitions d'acteurs capables de la porter et de s'opposer efficacement à ceux qui ont intérêt à s'y opposer. On voit bien ici comment une alliance plus précoce entre réformateurs urbains et ruraux, fondés sur la volonté de sortir des impasses de l'Administration foncière actuelle, aurait peut-être pu permettre de faire un front commun contre les lobbies. Ce qui suppose :

- >> de construire des alliances autour du projet de réforme :
  - > avec les parties prenantes/les mouvements sociaux,
  - > avec les autres réformateurs au sein de l'Administration;
- >> de négocier une formulation du problème qui fasse sens et structure les alliances.

L'ancrage institutionnel et le pilotage

Que ce soit au sein du PGTRN ou du MCA, l'ancrage « projet » a des atouts (moyens financiers, autonomie, capacité à dialoguer au-delà des clivages institutionnels) mais aussi beaucoup de limites. L'autonomie et les moyens tendent à faire croire qu'on peut court-circuiter le soutien politique; cela ne résout pas toujours les concurrences institutionnelles et les problèmes de coordination, amenant l'équipe projet à dépasser son rôle; le rythme et le pas de temps des projets n'est pas celui de la maturation de choix politiques; l'articulation entre débat sur les politiques/expériences de terrain doit être soigneusement pensée.

Un portage politique clair, un dispositif institutionnel de pilotage clairement ancré dans le dispositif public semble nécessaire… à condition qu'il repose sur un cadrage faisant suffisamment consensus.

La négociation des principes fondateurs

Même s'ils ont des avis sur la question, les bailleurs doivent reconnaître que la négociation des principes fondateurs est avant tout une affaire nationale. Ici, tant le comité des experts de 1999 que celui du MCA, responsables des grands arbitrages, ont été exclusivement béninois. Ce qui n'empêche pas de pouvoir, sur offre ou sur demande, alimenter le débat par de l'expertise. Par contre, tant en amont qu'en aval, un large débat public est nécessaire, pour assurer une formulation du problème qui fasse suffisamment sens et porte la réforme, pour permettre une adhésion des parties prenantes ou la prise en compte de leurs points de vue, pour contrôler les lobbies. Une capacité d'arbitrage politique est aussi nécessaire pour cadrer ces lobbies.

Un document de politique, objet d'un large consensus, doit clore cette phase, avant un travail de traduction opérationnelle.

De la politique aux instruments de mise en œuvre

Une législation n'est qu'un outil. Elle ne remplace pas une politique. La mise en œuvre des politiques est une question complexe, qui ne doit pas être sous-estimée. Elle pose de difficiles problèmes d'outils, de ressources humaines, de dispositifs institutionnels. De l'élaboration des décrets jusqu'aux dispositifs de terrain, les occasions de dérives sont multiples.

Mettre en œuvre une démarche de formalisation des droits fonciers dans le cadre d'une politique nationale est très différent de mener une opération pilote, expérimentale. Cela ne peut se passer que dans un cadre institutionnel stabilisé. Cela suppose de finaliser, revoir ou mettre au point de nombreux outils et procédures dont l'opération pilote avait pu se passer (ou cru pouvoir le faire).

La vigilance sur les instruments et les méthodes est donc essentielle.

Prendre au sérieux les problèmes de la mise en œuvre

Ne pas confondre vitesse et précipitation, sortir des logiques « projet », expérimenter aussi la mise en œuvre et le changement d'échelle.

La responsabilité des bailleurs de fonds

Vu leur poids financier, les bailleurs de fonds ont une forte responsabilité. Ils peuvent accompagner l'émergence du problème, contribuer à faire émerger des réponses, apporter un soutien aux réformateurs, mais pas se substituer à la « publicisation » du problème, ni à la maturation du dossier. L'*ownership* est une exigence incontournable. Ils doivent veiller à ne pas pousser à une confusion entre temps du débat sur les politiques et temps de la mise en œuvre.

Ils doivent être capables de s'engager dans la durée. Le désengagement de l'AFD en 2008 a été perçu comme un « lâchage » par certains.

Ils peuvent favoriser le débat public et l'accès aux informations/références, pour alimenter le débat. Rassemblant les équipes du Bénin, du Niger et de Madagascar, l'atelier de Cotonou en octobre 2008 a été conçu comme un moyen permettant aux acteurs béninois de connaître la démarche malgache et de débattre de questions de fond.

Mais ce soutien dans la durée n'a de sens qu'avec un dialogue exigeant et un soutien critique, ce qui suppose une connaissance suffisante des enjeux, des acteurs, en dehors de leur partenaire principal.

Enfin, la question de la coordination des bailleurs est évidente.

Bibliographie sélective

COMBY J., 1998, *Réforme du droit foncier au Bénin*, Cotonou, SERHAU-SEM.

EDJA H. et LE MEUR P.-Y., 2010, « Le Plan foncier rural au Bénin : connaissance, reconnaissance et participation », in COLIN J.-P., LE MEUR P.-Y. et LÉONARD E. (eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, p. 195-236.

HOUNKPODOTÉ R.M., 2000, « L'opération pilote du Plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives », in LAVIGNE DELVILLE Philippe, TOULMIN Camilla et TRAORÉ S. Samba (eds.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris-Saint-Louis, Karthala-URED, p. 225-238.

JOBERT B., 1999, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in COMMAILLE J. et JOBERT B. dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 119-143.

LAVIGNE DELVILLE Ph., 2010, « Conceptions des droits fonciers, récits de politiques publiques et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest », in COLIN J.-Ph., LE MEUR P.-Y., LÉONARD E. (eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, p. 69-103.

LAVIGNE DELVILLE Ph., 2010, « La réforme foncière rurale au Bénin : émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, nº 60(3), p. 467-491.

III. Synthèse des tables rondes et des débats

Cette synthèse se fonde sur les échanges des deux tables rondes successives des sessions 4 et 5, et les débats qui s'en sont suivis avec la salle.

La première table ronde a été animée par **André Teyssier (MAEE/Banque mondiale)** et a mobilisé **Vincent Basserie (Hub Rural)**, **Daouda Diarra (MAEP Mali)**, **Rija Ronaivoarison (PNF Madagascar)**, **Dominique Savouré (Notariat français)** et **Camilla Toulmin (IIED)**.

La seconde table ronde a été animée par **Étienne Le Roy (LAJP - Paris I)** et a mobilisé **Gérard Chouquer (FIEF/EHESS)**, **Thinh Le Duc (IPSARD)**, **Paul Mathieu (FAO)**, **Alain Rochegude (LAJP - Paris I)**, **Koudregma Zongo (MCA Burkina Faso)**.

L'évolution des idées et des sociétés au cœur de la naissance des politiques foncières

L'analyse des différents processus d'élaboration de nouvelles politiques foncières en Afrique de l'Ouest montre qu'elles ont émergé à des périodes clés de l'histoire politique des pays. Dans le cas du Bénin, la réflexion sur le foncier est née dans un contexte de démocratisation et dans le cadre des débats sur la décentralisation, la gestion des ressources naturelles et la privatisation de la filière coton. Au Mali, la conférence nationale qui s'est tenue en 1991 à la suite du départ de Moussa Traoré n'a pas explicitement fait référence aux questions foncières, mais ces dernières ont rapidement été inscrites à l'agenda politique dans le cadre de la réflexion sur la décentralisation *(Vatché Papazian)*.

Les politiques foncières ne sont pas des fins en soi. Elles émergent d'abord parce qu'elles constituent des outils pour promouvoir des politiques plus larges et sectorielles. Au Mali, la réflexion sur la politique foncière s'ancre dans la mise en œuvre de la nouvelle Loi d'orientation agricole (LOA) adoptée en septembre 2006, et dans la volonté politique du gouvernement de faire des producteurs ruraux le moteur de l'économie nationale. Dans cette perspective, le foncier n'est qu'un moyen parmi d'autres d'assurer un revenu aux agriculteurs et garantir le développement rural et économique du pays *(Daouda Diarra)*.

À la fin des années 1970 en Chine, se crée un espace politique propice à l'expérimentation de nouvelles modalités de gestion du foncier. À cette époque, la production locale des céréales n'est pas suffisante pour couvrir les besoins des consommateurs. Pour remédier à ce problème, le Gouvernement de la province de l'Anhui a mis en place de nouveaux arrangements avec les agriculteurs locaux qui leur offraient une meilleure sécurité dans leur accès à la terre, et la possibilité de vendre le surplus des récoltes une fois remplis les quotas demandés par l'État. Ces accords ont provoqué une telle croissance de la production et des rendements dans cette province, qu'ils se sont progressivement étendus aux provinces voisines. Un tel exemple montre comment les changements dans le foncier sont possibles lorsqu'ils sont ancrés dans une volonté politique forte de mutations de la société *(Camilla Toulmin)*.

Un autre exemple qui illustre bien ces mécanismes d'inscription de la question foncière à l'agenda politique est celui de l'Éthiopie. Dans ce cas précis, on a une structure fédérale avec des États qui ont une autonomie sur le plan législatif. Depuis quinze ans, il s'est créé un consensus entre les différents acteurs sur l'urgence de prévenir la dégradation des sols, alors que le système d'allocation des terres prévoit une redistribution des terres tous les trois ans. Dans ce contexte, les producteurs n'ont donc pas d'intérêt particulier à préserver les parcelles qu'ils cultivent. À partir de ce constat, un État a pris l'initiative d'expérimenter une démarche de délivrance de certificats fonciers par les collectivités de base, permettant aux paysans de cultiver leur parcelle sur un plus long terme. Cette expérience a été diffusée et reprise dans d'autres États, avec parfois des nuances en fonction de leurs priorités politiques, de la place accordée à la protection de l'environnement, et de l'appui à la croissance de la production agricole. Elle est liée à la volonté des entrepreneurs politiques locaux de travailler sur le sujet et d'en faire un des moyens d'action privilégiés pour promouvoir une certaine vision de la société et du développement de celle-ci *(Camilla Toulmin)*.

Par quoi et où commencer ?

Une fois la question foncière inscrite à l'agenda politique des décideurs, par où et quoi commencer ? Faut-il d'abord travailler sur les outils (juridiques, techniques, institutionnels) ? Ou se mettre d'accord sur les enjeux ou problèmes auxquels devra répondre la nouvelle politique à mettre en place ? Cette question fait débat entre les participants.

Au Bénin, on a d'abord fait le choix de travailler sur l'outil (le PFR) avant de se poser la question des enjeux. Or cet outil peut servir des enjeux complètement différents, voire opposés en termes de sécurisation foncière (reconnaissance des droits locaux *versus* propriété privée individuelle). Inverser la démarche en pensant d'abord aux enjeux avant les outils, n'est pas chose aisée. Dans de nombreux contextes, on se heurte à des groupes d'intérêts qui dès le départ proposent des solutions clés en main sous la forme de cadastre, et essaient d'imposer l'outil avant de permettre à l'ensemble des acteurs de débattre des enjeux *(Vincent Basserie)*.

Cette question du débat entre acteurs est pourtant primordiale, mais n'est pas évidente à mettre en place, même au sein de groupes d'acteurs qu'on pourrait considérer comme homogènes : par exemple, tous les acteurs de la société civile ne défendent pas les mêmes enjeux et n'ont pas les mêmes intérêts. Le Hub Rural et Oxfam international ont pu le vérifier dans le cadre de l'appui à l'Alliance régionale des organisations de la société civile[9] dans l'élaboration d'instruments de politiques agricoles *(Vincent Basserie)*.

C'est un enseignement que l'on peut partager à Madagascar, où tout un processus de débat public a permis de produire une lettre de politique foncière qui a constitué un document de cadrage et a servi de support à de la construction législative *(Rija Ranovarison et André Teyssier)*. Une politique foncière ne peut être un produit issu de la réflexion des seuls experts qui appuient ces processus. Elle doit être le fruit d'une large consultation impliquant l'ensemble des composantes de la société. Dans cette perspective, il est nécessaire de distinguer réforme et politique : les réformes foncières sont une des dimensions des politiques foncières, mais n'en sont pas la dimension exclusive. Les réformes font d'abord référence aux cadres législatifs et institutionnels, alors que les politiques sont porteuses de choix idéologiques forts qui entrent en résonance avec une vision de la société dans son ensemble *(Alain Rochegude)*.

Au Viet Nam, la construction de la politique foncière s'est traduite par un processus juridique donnant lieu à la promulgation d'une série de lois se contredisant finalement entre elles. La situation est aujourd'hui très conflictuelle, l'État ayant pris récemment (loi de 2003) des dispositions juridiques qui favorisent ses intérêts au détriment de ceux des producteurs ruraux. Un dialogue avec les autres acteurs des politiques foncières aurait permis de prendre en compte la diversité des intérêts et des situations, mais cela n'a pas été possible, le processus ayant été « capturé » par l'État *(Le Duc Thinh)*.

Si le travail sur les outils, qu'ils soient juridiques, techniques ou institutionnels, peut avoir des effets indésirables et conduire à des dérives lorsqu'ils sont mal conçus et gérés, il peut aussi dans certains cas et contextes être l'élément à partir duquel on va et peut travailler. Par exemple, la Suisse expérimente actuellement la mise en place d'un cadastre dit « RDPF » (Restriction de droits à la propriété foncière) qui inverse complètement la logique classique du « nul n'est censé ignorer la loi ». Dans ce « nouveau cadastre », l'autorité fédérale a l'obligation de mettre à la disposition des citoyens une information exhaustive sur les restrictions qui pèsent sur les espaces. L'enjeu à l'avenir est de transférer ce renversement de logique aux systèmes d'information géographique. Il faut « repenser » le cadastre, non plus comme un outil de sécurisation qui part du haut, mais comme un des moyens de gérer de l'information sur ce qui existe en bas *(Gérard Chouquer)*.

La multiplication des acteurs et des intérêts peut générer de la confusion, créer des blocages et des résistances, et conduire à l'échec des processus de construction et de mise en œuvre des politiques. Le débat sur la sécurisation des droits sur la terre en tant qu'enjeu de service public a tendance à céder la place à une guerre des idées où chacun tente d'imposer son point de vue *(André Teyssier)*. Comment dépasser ces divergences et construire des politiques qui répondent d'abord aux enjeux de sécurisation foncière du plus grand nombre ?

9. Alliance qui regroupe le Roppa, le réseau des chambres d'agriculture d'Afrique de l'Ouest, le réseau bilitalmarobé, la plateforme des organisations de la société civile d'Afrique de l'Ouest.

Se concerter pour dépasser les divergences d'intérêts et faire tomber les idées reçues

Ce qui est frappant dans le cas du Bénin, ce sont les multiples remises en cause des options (l'État élabore une nouvelle loi sur le foncier rural en même temps qu'il passe contrat avec le MCC pour réformer sa législation sur le foncier dans sa globalité). Sans maîtrise d'ouvrage forte, le Bénin ne peut conduire un processus cohérent de construction et mise en œuvre de politiques qui puisse mettre à niveau les divergences d'intérêts. De même, sans un minimum de dispositif dit « participatif » permettant d'impliquer les différents acteurs dans ces processus, les politiques sont toujours susceptibles de faire marche arrière et de revenir plus facilement sur leurs engagements en fonction des opportunités qui se présentent (nouveau bailleur de fonds, nouvelle idée, nouveaux enjeux économiques, etc.). Les divergences d'intérêts et de points de vue existent partout et sont, dans une certaine mesure, toujours surmontables, à condition de mettre en place des dispositifs de concertation qui n'excluent personne *(Vincent Basserie)*.

Si on peut se réjouir de la multiplication des approches participatives (Mali, Madagascar, Burkina Faso), les processus ne sont pas systématiquement inclusifs. Dans beaucoup de pays d'Afrique australe par exemple, on observe une participation d'un plus grand nombre d'acteurs y compris issus de la société civile, sans pour autant que le processus n'en devienne plus démocratique. Si la participation est acquise, « l'inclusivité » ne l'est pas toujours *(Ward Anseeuw)*. Il est nécessaire de formaliser quelques principes méthodologiques de base pour qu'on ne puisse pas qualifier de processus participatif des processus qui n'en sont pas *(Philippe Lavigne Delville)*.

La concertation et les approches participatives ne sont donc pas la panacée, mais elles pointent les enjeux méthodologiques propres à l'exercice. Le problème n'est pas tant qu'un marché des idées ait émergé et que des visions différentes s'expriment, que le fait qu'elles drainent des idées reçues portées par des acteurs en position de s'accaparer les processus. En Afrique de l'Ouest par exemple, l'Administration foncière et domaniale est aujourd'hui convaincue que l'immatriculation est le système le plus performant, alors qu'il n'existe ou n'a existé que dans un nombre limité de pays. En France, le livre foncier n'a par exemple jamais été mis en place malgré des tentatives à l'époque napoléonienne, et à l'exception de l'Alsace-Moselle *(Gérard Chouquer)*. Parce que cela remet complètement en cause leur cadre de pensée, il est souvent impossible pour certains acteurs de croire que d'autres systèmes existent et ont fait leur preuve dans d'autres pays *(Vincent Basserie)*. Faire tomber ces idées reçues et faire évoluer les cadres de référence demande de la pédagogie et se travaille dans le dialogue avec les acteurs.

Des processus itératifs et incertains impliquant des interactions entre le local et le national

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières renvoient à des processus itératifs qui se construisent sur le temps long, avec des tâtonnements et des incertitudes. Parce qu'il peut se passer de nombreuses années entre le moment où l'on pense la politique et le moment où on la met en œuvre, il est difficile de définir dès le début une destination finale *(Camilla Toulmin)*.

Avec l'appui de l'AFD et du Hub Rural, le Mali s'est engagé depuis quelques années dans l'élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre du volet Foncier de la LOA. Cette feuille de route propose un processus cohérent d'élaboration de la politique foncière, conçue autour de deux grandes étapes : (1) une étape d'état des lieux et (2) une étape d'élaboration du document de politique foncière impliquant un dialogue politique mené sous forme de concertation approfondie avec les différents groupes d'acteurs concernés, par groupes d'acteurs et par région, pour débattre des orientations proposées, amender et améliorer les propositions. La mise en œuvre de la nouvelle politique doit commencer par l'élaboration d'une nouvelle loi sur le foncier rural. Si elle ne constitue pas une fin en soi, cette feuille de route engage les politiques sur un certain nombre d'étapes et de principes de construction d'une nouvelle politique. Elle permet de réduire les incertitudes liées au changement de personnalités politiques *(Daouda Diarra)*.

Le Viet Nam a également, à sa manière, objectivé le caractère itératif des processus à partir de solutions strictement juridiques. Des lois ont été élaborées et ont donné lieu à des décrets et des directives décrivant les modalités d'application. Quelques années plus tard, de nouvelles lois sont promul-

guées et remettent à plat ce qui a été fait par le passé. Ce processus est reconnu et admis localement comme la meilleure méthode pour aller vers une législation foncière complète *(Marie Mellac)*. Il ne permet néanmoins pas que les lois prennent en compte la diversité des réalités locales *(Le Duc Thinh)*. Un décalage plus ou moins grand se crée entre ce que dit la loi et les modalités d'appropriation de la terre telles qu'elles sont pratiquées sur le terrain. Les lois sont issues d'un compromis entre différents acteurs qui n'est jamais complètement stable. Ce sont ces vides entre loi et pratique qu'il faut aujourd'hui remplir *(Paul Matthieu)*.

Ces exemples montrent que les processus ne sont jamais stabilisés, qu'ils sont nécessairement dynamiques. Certains acteurs peuvent même avoir un intérêt à maintenir un *statu quo* ou une certaine incertitude *(Jean-Jacques Gabas)*. Dans ce contexte, la pédagogie et la formation sont des outils précieux pour faire avancer les processus *(Henri Rouillé d'Orfeuil)*, et animer les interactions entre les bonnes idées, la théorie et les expériences de terrain *(Camilla Toulmin)*.

● Le suivi-évaluation : des enjeux forts sur les dimensions juridiques

Le suivi-évaluation interroge plusieurs dimensions des politiques en cours et en premier lieu la question juridique. Pour un sujet aussi transversal que le foncier, il est évident que le jargon des juristes n'est pas toujours facile à suivre pour des Administrations techniques. Les différenciations entre l'enregistrement ou la certification, par rapport à l'immatriculation ou le titre, ne sont pas évidentes pour tous les acteurs même s'ils travaillent spécifiquement sur le foncier. Cette difficulté d'accès et d'appropriation de certains concepts juridiques peut, dans certains cas, générer des incohérences et poser le droit écrit non pas comme une ressource mais comme une contrainte et un facteur de déstabilisation *(Alain Rochegude)*.

À Madagascar en 2005, en même temps que sort la loi sur le foncier consacrant le principe d'une gestion décentralisée par les communes à partir de certificats, le code minier est rénové en ignorant complètement les dispositions de la nouvelle loi sur le foncier. Non pas en raison d'un manque de communication entre deux Administrations traitant de la question foncière, mais bien parce que le certificat foncier n'allait pas dans le sens des intérêts des producteurs miniers qui souhaitaient conserver les titres de propriétés. Dans le même ordre d'idée, parce qu'ils sont opposés à la politique en cours, certains acteurs vont jouer de l'interprétation de certains textes juridiques pour promouvoir d'autres idées et infléchir les nouvelles politiques dans des sens contraires. Ces oppositions peuvent prendre différentes formes (circulaires, arrêtés ministériels, etc.) et sont très difficilement maîtrisables localement sans l'appui d'une expertise juridique avisée *(Dominique Savouré)*.

L'outillage juridique et le suivi-évaluation de cette dimension constituent des enjeux forts pour la réussite des processus en cours. Ils posent également plus largement la question des capacités locales à prendre en charge, gérer, contrôler et suivre les politiques mises en œuvre. Or la formation est souvent le parent pauvre des politiques et des financements qui les accompagnent *(Alain Rochegude)*.

● Ouverture et globalisation de la question foncière : une tendance lourde

Les politiques foncières ne se construisent aujourd'hui pas uniquement sur un plan national. De nombreuses initiatives voient aujourd'hui le jour à l'échelle régionale, continentale et mondiale *(Ward Anseeuw)*. Elles traduisent une certaine ouverture et globalisation de la question, après que celle-ci ait souvent été considérée comme une boîte de pandore *(Marie Mellac)*.

Il n'existe aujourd'hui pas de politiques foncières supranationales. Le cadre et les lignes directrices sur le foncier initiés par l'Union africaine (UA), la Banque africaine de développement (BAD) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA), comme ceux en cours d'élaboration au niveau de la CEDEAO, ne constituent ni des cadres contraignants pour les États, ni des modèles de politique foncière, ni des mécanismes d'harmonisation des politiques foncières à l'échelle continentale. Mais ils cherchent à : (1) inciter l'ensemble des États à aborder le foncier comme une question prioritaire de développement et de gouvernance ; (2) promouvoir un consensus autour des exigences d'équité, de productivité, de gouvernance, de durabilité ; (3) encourager/soutenir des processus fonciers participatifs/inclusifs ; (4) rendre disponible les leçons (positives/négatives) et bonnes pratiques ; (5) concevoir une perspective africaine de positionnement pour aborder les questions foncières émergentes ; et (6) créer une base de consolidation de la coopération et du partenariat en matière foncière. L'enjeu est d'arriver à se mettre

d'accord non pas sur le contenu, mais sur la façon d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques foncières *(Vincent Basserie)*.

À l'échelle mondiale, la FAO a initié un processus d'élaboration de directives volontaires sur le foncier et la GRN. Ces directives ont pour objectifs de (1) définir des normes et principes acceptés au niveau international pour caractériser les pratiques de gouvernance foncière responsable, (2) fournir un cadre de référence que les États, la société civile et le secteur privé peuvent utiliser pour élaborer ou évaluer leurs propres stratégies, programmes et activités, ainsi que les politiques et législations des États, et (3) permettre ainsi aux autorités gouvernementales, au secteur privé, à la société civile organisée et aux citoyens de juger quelles actions constituent — ou non — des pratiques acceptables. Ces directives n'établissent pas d'obligations juridiquement contraignantes pour les États ou pour les organisations internationales. Elles ne remplacent pas les lois nationales ou les traités et accords internationaux. Étant donné leur caractère volontaire, elles peuvent envisager un grand nombre de questions *(Paul Mathieu)*.

Cette mondialisation du débat témoigne de l'importance du foncier pour les pays et leurs partenaires. C'est aujourd'hui une échelle d'intervention et de travail à prendre en compte si on entend appuyer, accompagner et alimenter les processus en cours. ●

- L'évolution des idées est une condition préalable à l'élaboration de politiques foncières alternatives prenant en compte les nouveaux enjeux. Elles ne constituent pas des fins en soi, mais des outils privilégiés pour promouvoir des politiques plus larges et sectorielles, et tendre vers une certaine vision de la société.
- Une politique foncière ne se résume pas à la production de nouveaux outils juridiques, techniques ou institutionnels. Elle n'est pas non plus un produit issu de la réflexion des seuls experts. Une politique foncière doit d'abord être le fruit d'un dialogue réellement inclusif et démocratique sur les questions du « qui contrôle les ressources ? » et « qui a des droits ? ».
- La multiplication des acteurs et des intérêts conduit à la création d'un marché des idées qui peut structurer comme déstabiliser les processus de production des politiques. La mise en place d'un dialogue pluri-acteurs, qui n'exclut aucune composante de la société du débat, est un des moyens de réguler ce marché et de faire tomber les idées reçues qu'il peut drainer.
- La production des politiques renvoie à des processus dynamiques, itératifs, marqués d'incertitude et de tâtonnements. Certains acteurs peuvent avoir un intérêt à stabiliser un *statu quo*. Pour les autres, animer des interactions entre bonnes idées, théorie et expériences de terrain constitue un bon moyen pour faire avancer les choses.
- La dimension juridique représente une ressource stratégique des politiques. Elle peut être mobilisée par certains acteurs pour asseoir des intérêts particuliers au détriment d'autres. Elle demande un accompagnement spécifique en termes d'information et de suivi-évaluation.
- Le défi de la sécurisation du foncier dans les pays du Sud constitue aujourd'hui un enjeu partagé à l'échelle mondiale. De nombreuses initiatives tentent de stabiliser des références communes qui puissent être mobilisées par les acteurs locaux pour construire leur politique nationale propre. Bien que non contraignantes, elles constituent des outils précieux pour outiller les acteurs locaux.

CHAPITRE 5

Comment sécuriser les transactions foncières ?

I. Constats de départ

La marchandisation de la terre progresse dans les pays du Sud, affectant profondément les modes locaux d'accès à la terre et aux ressources.

Une partie de plus en plus importante de ces transactions fait l'objet de petits papiers parfois validés par les autorités et s'apparentant à des contrats sous seings privés. Ces pratiques ne suffisent pas toujours à assurer une stabilité des arrangements et à empêcher les conflits. Elles témoignent par ailleurs d'une demande de procédures de formalisation et de sécurisation des transactions foncières. Mais tous les acteurs ne sont pas nécessairement demandeurs de clarification, ou n'ont pas les mêmes attentes, ni les mêmes conceptions des arrangements passés. L'intervention publique n'est par ailleurs pas toujours souhaitée, voire souhaitable. Les enjeux de cette sécurisation ne sont en outre pas les mêmes suivant les milieux (rural ou urbain). Dans ces conditions et compte tenu de la diversité des situations et besoins dans un même pays, quels dispositifs imaginer pour sécuriser les transactions foncières ?

II. Éclairage : des exemples en milieux rural et urbain

Cette partie a été rédigée par **Jean-Philippe Colin** et **Joseph Comby** à partir de leurs exposés respectifs sur les enjeux de la sécurisation des transactions foncières. **Jean-Philippe Colin** propose une analyse de la question en milieu rural ivoirien à partir d'une longue expérience de recherche et d'une étude réalisée récemment pour le compte du ministère de l'Agriculture de Côte d'Ivoire. **Joseph Comby** a proposé une contribution à partir de nombreuses études et appuis à des opérations et politiques foncières en milieu urbain.

● La sécurisation des transactions foncières en milieu rural africain. Une perspective ivoirienne *(par Jean-Philippe Colin)*

Introduction

La question des marchés fonciers est devenue centrale dans la réflexion sur le développement. Les marchés de transfert provisoire et définitif de droits sur la terre sont vus comme jouant potentiellement un rôle déterminant dans le processus de développement, en permettant d'améliorer l'allocation des facteurs dans un contexte où les dotations en facteurs de production et en capacités de gestion sont hétérogènes *(Deininger et Feder, 2001; de Janvry et al., 2001; World Bank, 2003)*.

Dans les contextes ouest-africains, de nombreux travaux de recherche attestent du développement des transactions foncières de type marchand : ventes et faire-valoir indirect *(Lavigne Delville et al., 2002 ; Mathieu et al., 2003 ; Sjaastad, 2003 ; Chauveau et al., 2006 ; Colin et Woodhouse, 2010)*.

Cet article traite de la sécurisation de ces transactions — au sens de garantie de non-contestation abusive des transactions et d'existence de recours en cas de contestation — dans le contexte ivoirien.

Cette question ne peut évidemment pas ignorer, en amont, celle de l'identification et de la reconnaissance formelle ou informelle des droits fonciers faisant l'objet du transfert et de leurs détenteurs. La sécurisation des droits fonciers est vue par certains comme ne pouvant être apportée que par une reconnaissance légale du droit de propriété privée et par une formalisation de ce droit par le cadastrage et le titre foncier. Cette position, largement débattue, ne sera pas discutée ici *(voir Benjaminsen et Lund, 2003 ; Bruce et Mighot-Adholla, 1994 ; Colin et al., 2009 ; Comite technique « Foncier & développement », 2008 ; Cousins et Sjaastad, 2008 ; Deininger et Binswanger, 2001 ; Fitzpatrick, 2005 ; Lavigne Delville, 2010 ; Le Roy et al., 1996 ; Peters, 2004 ; Platteau, 1996 ; Van Den Brink et al., 2006)*, mais on notera que l'évolution récente de la politique foncière ivoirienne s'inscrit clairement dans le paradigme de la formalisation des droits par le titre.

Jusqu'à la loi sur le domaine foncier rural votée le 23 décembre 1998, le cadre légal définissait un droit de propriété privée sur les terres immatriculées (une infime portion du territoire national) et un régime domanial faisant de l'État le propriétaire des terres non immatriculées (la quasi-totalité des terres agricoles), avec toutefois une reconnaissance des droits coutumiers, mais à titre personnel et non cessible. La loi de 1998 sur le domaine foncier, votée à l'unanimité dans un contexte de forte politisation et ethnicisation de la question foncière, vise de fait à organiser une transition rapide vers un droit de propriété privée et conforte largement les revendications foncières des autochtones.

La loi prévoit en effet, dans un premier temps, le cadastrage intégral du territoire national et l'émission de certificats fonciers (individuels ou collectifs) reconnaissant les droits coutumiers, quelle qu'ait été l'origine de l'accès à la terre des détenteurs actuels de droits. Aucune condition de nationalité n'est posée à ce stade, mais la condition d'une reconnaissance de droits exercés de façon paisible et continue et la validation des enquêtes rurales par les Comités villageois de gestion foncière rurale (dont la composition reflète avant tout les intérêts des populations autochtones)[10] peut faire anticiper de nombreux refus de validation, par les autochtones, de transferts fonciers réalisés dans le passé au profit de non-autochtones, Ivoiriens ou étrangers. La loi prévoit, dans un deuxième temps, la transformation, dans un délai de trois ans, de ces certificats fonciers en titres de propriété individuels dont seuls pourront être bénéficiaires des individus de nationalité ivoirienne. Les droits d'exploitation des bénéficiaires de transferts fonciers passés qui n'auront pas accès au certificat foncier ou au titre foncier seront reconnus et formalisés par des baux de type emphytéotique. Les terres certifiées au nom d'exploitants étrangers devraient être immatriculées au nom de l'État. À terme, le nouveau cadre légal organise donc une transformation de tous les détenteurs étrangers de terre en locataires de l'État ou d'Ivoiriens au nom desquels les certificats ou les titres fonciers auront été émis.

L'application de la loi de 1998 avait été suspendue par le contexte de crise que connaît le pays depuis le coup d'État de 1999 puis le conflit militaro-politique qui a éclaté en 2002. L'évolution de la situation sociopolitique depuis la signature des accords de Ouagadougou a conduit le ministère de l'Agriculture à relancer le processus et les premiers certificats fonciers ont été émis en février 2010.

L'objectif de cet article n'est pas de traiter des perspectives ouvertes par cette loi *(voir en particulier Chauveau, 2002, sur ce point)* et des conditions de sa mise en œuvre (qui commence à peine), mais d'aborder la question de la sécurisation foncière à travers la question spécifique de la sécurisation des transactions foncières. Il tire des enseignements généraux d'une longue expérience de recherche sur la question des transactions foncières en Côte d'Ivoire *(Chauveau et Colin, 2010 ; Colin, 2004 ; Colin et Ayouz, 2006 ; Colin et Bignebat, 2009)*, ainsi que d'une étude réalisée par l'auteur pour le compte du ministère de l'Agriculture de Côte d'Ivoire en 2008-2009, sur financement de l'Union européenne, qui avait pour objectif de réaliser un diagnostic des pratiques de ventes et locations de terres en milieu rural, des types de conflits induits *(ministère de l'Agriculture, 2008)* et de proposer (avec un juriste ivoirien, Maître Alain Kakou), un dispositif de formalisation écrite des contrats fonciers en milieu rural afin de contribuer à la mise en œuvre de la loi foncière de 1998 et réduire les conflits sur les transactions foncières *(ministère de l'Agriculture, 2009)*. Cette étude s'est appuyée, outre sur une revue extensive de la littérature traitant de la question foncière en Côte d'Ivoire, sur une enquête de terrain conduite en milieu villageois dans 13 villages, aussi bien en zone forestière qu'en savanes, entre avril

9. Les CVGFR sont mis en place par les sous-préfets au niveau des villages. La seule condition légale relative à la constitution de ces comités est que les Chefs de terre en sont obligatoirement membres.

et juin 2008, auprès de 345 personnes (autochtones ou non)[11]. L'échantillonnage, construit sur une base raisonnée, visait à identifier la diversité des pratiques de transactions foncières et des difficultés qu'elles posent, sans prétention à une représentativité statistique ; les données quantitatives produites doivent donc être considérées comme de simples indicateurs. Du fait des contraintes de volume, la réflexion sera centrée sur la zone forestière[12].

L'argument majeur avancé dans ce texte, au regard de la situation ivoirienne, est que l'intervention publique, souvent décriée aujourd'hui relativement à la formalisation des droits — vue comme pouvant être réalisée de façon plus efficace et moins coûteuse dans le cadre des communautés locales qu'à travers une intervention directe de l'État *(Colin et al., 2009)* — est ici nécessaire à travers une formalisation et une validation des transactions les plus porteuses de conflits, du fait de contextes sociopolitiques souvent très tendus localement.

Une première partie de l'article décrit les grands types de transactions foncières en milieu rural ivoirien. La section suivante brosse un tableau général des sources de tensions et de conflits auxquels ces transactions donnent lieu[13]. La section 3 fait état des pratiques de sécurisation des transactions qui ont émergé spontanément en milieu rural. Le texte s'achève par une discussion des conditions d'une sécurisation plus formelle de ces arrangements institutionnels.

Caractérisation des transactions

On s'intéressera ici à trois grands types de transactions foncières en zone forestière : les achats-ventes, le Planter-Partager et la location.

Ventes

Le développement des ventes s'est opéré entre autochtones et migrants, parfois entre migrants (en particulier lors du retour vers le village d'origine), mais non, ou très marginalement, entre autochtones. Ainsi, 35 % des parcelles foncières (parcelle d'un seul tenant possédée par l'individu ou sa famille) recensées en zone forestière lors des enquêtes réalisées en 2008 ont fait l'objet d'un achat-vente ; 85 % des parcelles cédées l'ont été par des autochtones, 95 % des parcelles acquises l'ont été par des non-autochtones (Ivoiriens ou étrangers) *(ministère de l'Agriculture, 2008)*.

Les ventes qui marquent de façon fondamentale la dynamique foncière en zone forestière correspondent à la cession de forêt ou de recrûs forestiers par des autochtones à des immigrants, pour la réalisation de cultures pérennes (cacaoyer sur tout, mais aussi caféier, hévéa, palmier à huile). Elles restent généralement non explicites relativement à l'objet de la transaction et aux droits transférés : s'agissait-il de l'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[14] ? Le bénéfice du transfert de droit était-il personnel ou pouvait-il être cédé ? Les transactions peuvent également être réalisées entre « étrangers » (au sens local de non-autochtones, Ivoiriens ou non), en portant des plantations ou des friches. Les questions qui se posent alors ici encore sont celles de l'objet de la transaction, mais également celles de la légitimité de la cession (l'« étranger » sur le départ pouvait-il céder sa plantation ?) et de la transmission du « devoir de reconnaissance », vis-à-vis du cédant, de l'acquéreur initial au nouvel acquéreur. De fait, l'enchâssement social fréquent des transactions à travers l'institution du tutorat fait que la vente ne peut pas toujours être considérée comme complète, comme libérant totalement l'acquéreur de toute obligation vis-à-vis du vendeur. L'accès des non-autochtones à la terre s'opérait traditionnellement dans le cadre d'un système pérennisé d'obligations liant le migrant à son tuteur, impliquant un « devoir de reconnaissance » du migrant *(Chauveau, 2006)*. La référence aux ventes peut en fait traduire un alourdissement et une monétarisation du devoir de reconnaissance du migrant, le transfert foncier

11. Sur le choix des sites (localisés, pour la zone forestière, dans l'Est, le Centre-Ouest, l'Ouest et le Sud-Ouest) et des populations enquêtées, *voir ministère de l'Agriculture (2008*).

12. On observe, en région de savane, une ébauche de monétarisation de l'accès à la terre, qui peut être mise en rapport, comme en zone forestière, avec l'avènement de cultures de rapport (coton, anacarde, cultures de bas-fond) et avec les demandes de terre par des migrants *(Bassett, à paraître ; Colin, à paraître ; Soro, 2010)*.

13. Par contre, les conséquences de ces tensions et conflits — y compris en termes de paix civile — ne seront pas traitées ici. *Voir Chauveau et Richards (2008), Chauveau et Colin (2010)*.

14. À la question « Selon vous, est-ce la terre ou le droit d'usage (le droit de planter) qui est acquis ou cédé lors d'un achat-vente ? », cédants et preneurs affichent des positions symétriques : pour 89 % des premiers, le transfert ne concerne que le droit d'exploitation, alors que pour 69 % des seconds, c'est la terre elle-même qui est acquise *(ministère de l'Agriculture, 2008)*.

conservant, du moins dans l'esprit des cédants, une dimension relationnelle forte. Le paiement ne clôt pas alors la relation, il l'instaure ou la perpétue. La question majeure, s'agissant de la sécurisation des achats-ventes, est ainsi celle de la perception, par les acteurs, des droits et des devoirs induits par la transaction, en d'autres termes, du sens même de cette dernière. Qu'il y ait eu une monétarisation de l'accès à la terre ne permet pas de considérer comme acquise l'émergence systématique de ventes au sens fort (transfert complet et définitif du faisceau de droits[15]) en zone forestière *(Colin et Ayouz, 2006 ; Chauveau et Colin, 2010)*.

Les éléments qui viennent d'être discutés renvoient à ce que l'on peut appeler la « dimension foncière » *stricto sensu* des transferts de droits, indexée sur l'accès à et l'usage de la ressource foncière, et qui inscrit droits et devoirs dans les relations bilatérales entre les acteurs concernés *(Chauveau et Colin, 2010)*. Intervient une autre dimension des transferts fonciers, la « dimension sociopolitique », qui renvoie, elle, à la régulation de l'insertion des « étrangers » dans la communauté d'accueil. Les transferts fonciers sont ainsi, de fait, les vecteurs d'une politisation de la question foncière, bien au-delà des acteurs directement impliqués dans des transactions spécifiques. Ces deux dimensions sont potentiellement dissociables : il peut y avoir une marchandisation de l'accès à la terre à travers des ventes (complètes ou incomplètes) sans disparition de la dimension sociopolitique. Cette dimension sociopolitique peut être porteuse en tant que telle d'insécurité foncière, indépendamment des relations bilatérales entre les acteurs directement concernés par les transferts fonciers *(Chauveau et Colin, 2010)*. De nombreux conflits fonciers en milieu rural ivoirien, ces dernières années, relèvent d'une telle logique. Ce texte restera centré sur la question de la sécurisation des transferts fonciers dans la dimension strictement foncière de ces derniers.

Planter-Partager

Alors que les ventes ont émergé dès l'époque coloniale dans certaines régions, un nouvel arrangement contractuel, apparu dans les années 1980, est en plein essor depuis une dizaine d'années : le « Planter-Partager » (P&P)[16]. Le P&P associe un cédant, essentiellement autochtone, et un preneur, quasiment exclusivement allochtone ou allogène[17] (mais il existe aussi de tels arrangements entre villageois autochtones ou avec des cadres urbains[18]), autour de la création de nouvelles plantations de cacao, de palmier ou d'hévéa. Le principe général commun du P&P est que le propriétaire foncier fournit la terre et l'exploitant réalise une plantation pérenne en apportant le capital et le travail nécessaire : défrichement, plantation, entretien, etc. *(ministère de l'Agriculture, 2008 ; pour une analyse, voir Colin et Ruf, 2009)*.

À l'entrée en production de la plantation, il y a partage ; trois types de contrats peuvent être distingués, au regard de l'objet du partage. Le premier, qui domine nettement (81 % des superficies concernées), correspond à un droit sur la plantation, mais non sur la terre : à l'entrée en production, la plantation est partagée entre l'exploitant et le propriétaire foncier, le cédant conservant son droit de propriété sur l'ensemble de la terre. L'exploitant dispose donc uniquement d'un droit sur la partie de la plantation qu'il récupère lors du partage et exploite dès lors de façon indépendante. Le second (qui reste marginal dans nos enquêtes : 3 % des superficies en P&P) correspond à un droit portant sur la plantation et sur la terre : lors du partage, l'exploitant se voit reconnaître non seulement un droit de propriété sur une partie de la plantation, mais également un droit de propriété sur la terre portant cette dernière. Dans le troisième type de contrat (16 % des superficies), il n'y a pas un partage de la plantation (et éventuellement de la terre), mais un partage de la récolte. La personne qui réalise la plantation l'exploite ensuite en conservant une partie de la récolte ; le droit de propriété sur la plantation reste au propriétaire foncier. Une fois la parcelle en production, l'exploitant opère ainsi de fait comme un manœuvre rémunéré au pourcentage du produit.

15. Dans son acception usuelle en sciences sociales, le concept de faisceau de droits traduit le fait qu'il n'y a pas un droit sur la terre, mais des droits, susceptibles d'être contrôlés par différents individus : droit d'usage, d'aliénation, etc.

16. Dans nos enquêtes, 83 % des parcelles concernées avaient été plantées depuis 2000 *(ministère de l'Agriculture, 2008)*.

17. Dans nos enquêtes, 74 % des parcelles exploitées en P&P sont cédées par des autochtones, 85 % des parcelles sont prises par des non-autochtones *(ministère de l'Agriculture, 2008)*.

18. Les enquêtes réalisées en 2008 se sont focalisées sur des contrats entre villageois, ou parfois entre des villageois et des encadreurs de complexes agro-industriels (SAPH et PALMCI en particulier) mais aussi bien les enquêtés que les agents du ministère de l'Agriculture ont mentionné des cadres s'engageant en tant qu'exploitants dans des contrats de P&P, en particulier pour la culture de l'hévéa *(ministère de l'Agriculture, 2008)*.

Deux points focaux structurent le partage : le partage à la moitié et le partage au tiers, avec 1/3 pour le propriétaire et 2/3 pour le cédant. Le contrat s'accompagne parfois du versement d'un pas-de-porte (« l'argent de la boisson ») avant que le preneur ne commence le travail. Le contrat est conclu pour la durée de vie de la plantation (sauf cas marginaux de partage de la plantation et de la terre qui porte cette dernière). Dans l'engagement d'un contrat de P&P, aucune ambiguïté ne pèse relativement au fait que le preneur s'engage à réaliser une plantation d'une culture pérenne spécifiée (cacao, hévéa ou palmier pour l'essentiel) sur les terres du cédant, et à l'entretenir jusqu'à l'entrée en production. Le fait qu'il y aura alors partage de la plantation (et, exceptionnellement, de la terre portant la part de la plantation revenant à l'exploitant) ou de la récolte, selon une proportion établie lors de la conclusion de l'arrangement, est également explicitement établi (sauf rares exceptions). Par contre, plusieurs éléments d'incomplétude peuvent être identifiés. Certains sont identiques à ceux marquant les ventes : incertitude relative au droit du cédant à céder la parcelle pour un contrat de P&P, ou sur l'éventail de droits du preneur. D'autres sont plus spécifiques au P&P : non-spécification des conditions techniques de création et d'entretien de la plantation[19], partage ou non des cultures vivrières pratiquées sur la parcelle par le cédant en association avec les jeunes arbres, échéance du contrat, i.e. moment où l'exploitant devra restituer au cédant la parcelle (sauf partage intégrant la terre)[20].

On retrouve souvent, comme dans le cas des ventes, une attente des cédants relativement au « devoir de reconnaissance » du preneur, au-delà des obligations contractuelles *stricto sensu*.

Locations

Les locations sont apparues à l'échelle de la zone forestière dans les années 1980-1990. Elles ont une importance particulière et elles ont été plus précoces (parfois dès les années 1960) en Basse-Côte pour la production d'ananas, puis pour la production de manioc *(Colin, 2004 ; Colin et Bignebat, 2009)*. Ailleurs en zone forestière, la location concerne essentiellement les cultures vivrières (riz, maïs, igname, manioc)[21]. Dans tous les cas, son développement apparaît autant lié au développement de productions marchandes (cultures vivrières destinées à la commercialisation, ananas) qu'à une saturation foncière : dès lors que la production est orientée vers la vente, le principe selon lequel « tout individu a le droit d'avoir accès aux ressources nécessaires à sa subsistance », qui fonde les prêts de terre, devient caduc et la substitution de la location au prêt apparaît socialement légitime. La location est usuellement conclue pour la durée d'un seul cycle de culture : de quelques mois pour le maïs, l'igname, le riz, à une année pour le manioc et deux ans et demi à trois ans pour l'ananas. La rente est le plus souvent versée en numéraire, avant la mise en culture ; elle peut parfois être payée en nature, 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).

On retrouve pour les locations la dichotomie déjà rencontrée pour les ventes et le P&P : les cédants sont généralement des autochtones, les preneurs des non-autochtones[22]. Ces derniers, lorsqu'ils possèdent de la terre, tendent souvent à utiliser leurs disponibilités foncières pour planter des cultures pérennes et ont recours à la location (et à d'autres arrangements de faire-valoir indirect) pour leur production vivrière. À la différence des ventes et du P&P, la location s'établit davantage dans une relation « désenchassée socialement », avec un rapport contractuel qui se limite le plus souvent au seul rapport foncier correspondant à l'accès à la terre contre le versement de la rente.

Tensions et conflits autour des transactions

Quels que soient les arrangements institutionnels, ils mettent en rapport, de façon générale, des cédants autochtones et des preneurs non autochtones. Cette dualité sociopolitique structure fondamentalement la question des tensions et conflits induits par certaines transactions foncières.

19. Choix du matériel végétal, hybride ou pas, utilisé pour la réalisation de la plantation pérenne, fertilisation, planning de réalisation de la plantation.

20. Le principe général admis par les acteurs est que l'exploitant conserve sa part de la plantation (ou le droit de récolte, dans le cas de partage de la récolte et non de la plantation) « tant que la plantation produit », mais sans qu'un critère explicite ne définisse ce qu'est une plantation « qui ne produit plus ».

21. Dans les enquêtes de 2008, la location représente 2 % de la superficie totale possédée et/ou exploitée par les enquêtés et 7 % des superficies hors cultures pérennes *(ministère de l'Agriculture, 2008)*.

22. Dans les enquêtes de 2008, 78 % des parcelles cédées en location appartiennent à des autochtones, 85 % des parcelles prises en location le sont par des « étrangers » *(ministère de l'Agriculture, 2008)*.

Les tensions et conflits sont rares sur les **locations**. Dans l'étude réalisée par Colin et Bignebat (2009) en Basse-Côte, 6 % des cédants et 6 % des preneurs seulement déclarent avoir eu par le passé des tensions ou litiges contractuels (tous arrangements de FVI confondus). L'étude réalisée pour le ministère de l'Agriculture n'a permis de documenter que dix cas de tensions ou conflits *(ministère de l'Agriculture, 2008 ; voir également Colin, 2004 ; Koné, 2001)*. Ce constat est à mettre en relation avec le fait que le contrat ne met qu'exceptionnellement en rapport des inconnus (dans les enquêtes de 2008, seuls 4,4 % des contrats avaient été conclus entre des personnes qui ne se connaissaient pas, *ministère de l'Agriculture, 2008*). Cette inter-connaissance, combinée à une durée limitée des arrangements et, usuellement, au paiement de la rente avant le cycle cultural, contribue à expliquer la faible conflictualité de la location.

Tensions et conflits sont par contre fréquents sur les **ventes** (au niveau de notre échantillon, 20 % des parcelles achetées étaient concernées, *ministère de l'Agriculture, 2008*). Cette question est très présente dans les discussions avec les villageois. La question des conflits entre autochtones et « étrangers » autour des cessions de terre n'est pas nouvelle *(voir en particulier Raulin, 1957)*, mais depuis les années 1990, voire 1980, elle a pris une acuité particulière dans un contexte d'épuisement des réserves foncières et de crise économique, avec en particulier le retour des villes des chômeurs et déscolarisés dans leurs villages d'origine et les doléances des jeunes qui se retrouvent sous forte contrainte pour l'accès à la terre et reprochent à leurs aînés d'avoir dilapidé le patrimoine familial en cédant la terre aux « étrangers ». Intervient également le retour au village de retraités, ou encore, de façon fondamentale, les pressions exercées par les cadres originaires du village qui contestent aujourd'hui le « bradage » des terres par leurs aînés ou leurs frères. Ces conflits peuvent intervenir longtemps après la transaction initiale, en particulier lors du renouvellement de génération dans les groupes familiaux des vendeurs, les jeunes remettant en cause les transferts passés et ne s'estimant pas être liés par les arrangements conclus par la génération antérieure. La majorité des conflits relatifs aux cessions interviennent au renouvellement des générations, entre héritiers de cédants autochtones et acquéreurs ou héritiers d'acquéreurs « étrangers ». Dans cette dynamique, le présent contexte sociopolitique joue évidemment un rôle majeur[23]. Les transactions foncières peuvent également conduire à de fortes tensions intra-familiales et intergénérationnelles, lorsque sont contestées la légitimité de la cession en tant que telle ou la légitimité du cédant — avec alors tout l'enjeu du contrôle ou du partage de la rente.

Le lien entre la contestation de cessions passées et l'opportunité de réaliser de nouvelles ventes doit être souligné. Très fréquemment, la tentative de récupération (tout particulièrement par les jeunes) de parcelles cédées s'explique en effet par une stratégie de nouvelle cession (sous forme de vente ou de P&P) des terres alors récupérées, et non par une stratégie de mise en valeur directe par ces jeunes. Ibo (2006) interprète les tentatives de récupération de parcelles vendues ou de renégociation des arrangements fonciers comme venant d'une stratégie des jeunes autochtones des zones forestières d'instituer un type de tutorat fondé non pas sur un contrat moral (« je t'installe et tu me regardes »), mais sur la perception d'une rente foncière. Les résultats des travaux de terrain réalisés dans le cadre de l'étude de 2008 vont largement dans ce sens.

Relativement à la question des tensions et conflits, le **Planter-Partager** apparaît ambivalent. D'un côté, il peut être vu (et est généralement vu ainsi par les enquêtés), dans le contexte de la Côte d'Ivoire des années 2000-2010, comme un dispositif de réduction des conflits fonciers et d'apaisement des tensions entre autochtones et non-autochtones, en tant qu'alternative aux ventes, très conflictuelles. Dans un contexte d'amertume des autochtones face à ce qu'ils perçoivent comme une dépossession foncière à la suite des transferts passés aux migrants, le P&P est perçu comme un contrat équitable qui permet au cédant et à sa famille de trouver leur intérêt dans la durée. D'un autre côté, le P&P peut être vu comme un dispositif porteur de conflits à terme[24], du fait de l'incomplétude forte de ces contrats. Cette potentialité conflictuelle reste cependant moindre que celle des ventes, dans la mesure où, alors que l'incomplétude de ces dernières portent sur l'enjeu central des droits d'appropriation sur la terre de l'acquéreur, dans le P&P avec partage de la plantation ou de la récolte, elle porte sur des questions nettement moins sensibles aux yeux des acteurs, comme les conditions d'établissement de la plantation ou les droits du preneur sur les arbres, et non sur la terre elle-même *(Colin et Ruf, 2009)*.

23. En particulier dans le Centre-Ouest, l'Ouest et le Sud-Ouest, où les tensions entre autochtones et « étrangers » (Ivoiriens ou non) sont particulièrement vives.

24. Des tensions ont été identifiées sur 6 % seulement des parcelles en P&P *(ministère de l'Agriculture, 2008)*, mais il faut rappeler le caractère récent de ces contrats.

Chaque type de transaction pose des problèmes spécifiques mais on trouve, à la racine des conflits ou des perceptions de risques de conflits, des ingrédients relevant des mêmes registres.

Remise en cause de la transaction du fait d'une contestation des droits fonciers du cédant

Dans certains cas, ces conflits ou perceptions de risques de conflits viennent d'une (crainte de) contestation de la transaction en tant que telle et relèvent donc, en amont, d'un conflit sur la définition des droits du cédant à céder ou, plus largement, sur une contestation des droits du cédant sur la parcelle concernée.

Outre la contestation extra-familiale d'une transaction, un tiers se proclamant propriétaire du terrain, il peut y avoir contestation de la transaction par des membres de la famille du cédant, avec donc une remise en cause de la légitimité du cédant à vendre, à céder en P&P ou en location. Le cédant peut être le chef de famille et/ou le gestionnaire d'un héritage familial — la contestation s'établira sur un registre du type « mon père/mon frère n'aurait pas dû vendre », « mon vieux a bradé la forêt », etc. Il peut s'agir également d'un dépendant familial qui cède une portion de la terre familiale à l'insu du chef de famille[25]. Dans ces cas, les tensions sont tant intra-familiales, qu'entre la famille du cédant et l'acquéreur, puisqu'elles conduisent à la remise en cause de la transaction.

L'incertitude sur le faisceau de droits de l'acquéreur intervient également tant pour les achats-ventes que (de façon prospective) pour le P&P, relativement à la possibilité de céder à son tour la plantation (P&P), voire la terre (vente), ou encore de les transmettre par héritage ou donation entre vifs. Ces points, généralement non explicités lors des transactions initiales, sont susceptibles de conduire à une remise en cause de ces transferts « de deuxième génération ».

Dans certains contextes africains où les droits sur la terre ne sont pas sécurisés, la délégation temporaire du droit d'usage à travers une location est parfois vue comme induisant un risque, pour le cédant, de voir à terme contester son droit sur la terre par le bénéficiaire du transfert *(Lyne et al., 1994; Kevane, 1997; Bellemare, 2009)*. Dans le contexte ivoirien, toutes les enquêtes de terrain montrent que ce risque n'est pas présent, la délégation du droit d'usage intervenant dans un rapport contractuel explicite et pour une durée limitée.

Remise en cause du type de transaction

D'autres conflits ou crainte de conflits ne viennent pas d'une remise en cause de l'existence même de la transaction, mais d'une (crainte de) remise du type de transaction.

On a vu que de façon générale en zone forestière, les droits transférés à travers une « vente » restaient largement non spécifiés, avec en particulier une incomplétude portant sur la nature de la transaction, vente de la terre ou cession d'un droit d'exploitation, ce qui ouvre le champ à des interprétations divergentes de la transaction. Nombreux sont les autochtones qui réinterprètent ainsi aujourd'hui les transactions passées comme des cessions du droit d'exploitation et non de l'ensemble du faisceau de droits sur la terre. Des tensions naissent en particulier de demandes de restitution de la parcelle lorsque les plantations deviennent improductives et que l'acquéreur ou son héritier envisage de replanter, l'arrangement étant considéré comme arrivé à son terme par le cédant ou son héritier, avec parfois des renégociations du montant de la transaction, la somme versée initialement étant jugée dérisoire. Les conflits sont fréquemment induits par ce que les cédants ou leurs familles décrivent comme un non-respect des obligations du tutorat. La remise en cause des ventes passées est évidemment à analyser au regard de la situation sociopolitique de cette dernière décennie et, pour les enquêtés qui ont eu un écho (généralement biaisé) de la loi de 1998, d'un souci évident de tenter de récupérer, à la faveur de la mise en œuvre de cette loi, les terres cédées par le passé aux « étrangers » sous forme de « dons » ou de « ventes ». La vogue de l'hévéaculture, ces toutes dernières années, renforce évidemment considérablement les convoitises foncières émanant des communautés autochtones et des cadres ressortissants de ces communautés.

Dans le cas du P&P, certains cédants ou membres de familles de cédants manifestent la crainte d'une revendication, par le preneur ou ses héritiers, de la propriété de la terre elle-même, le preneur prétendant avoir acheté la parcelle. À l'inverse, des exploitants travaillant en P&P évoquent le risque d'une remise en cause des droits sur la plantation, tout particulièrement après le décès du cédant (contestation du contrat par un héritier revenu de la ville) ou le décès du preneur (refus de reconnaître ses héritiers).

25. En pays agni, le fait que le P&P s'accompagne d'un versement monétaire initial explique que l'on retrouve de telles pratiques pour ce contrat.

Divergences sur les termes des transactions

Certains conflits ou craintes de conflits ne viennent pas d'un questionnement de l'existence ou du type de la transaction, mais de l'incomplétude du contrat organisant la transaction quant à ses termes[26].

Des divergences entre preneurs et cédants peuvent porter sur la question de la durée de l'arrangement. Cette question se pose parfois pour la location, mais correspond surtout à un potentiel de tension fort pour le P&P, du fait de l'absence de critère explicite définissant ce qu'est une plantation « qui ne produit plus » (en particulier pour le cacaoyer et l'hévéa). Une crainte (anticipée, puisque les plantations ne sont pas encore arrivées en fin de vie) de certains cédants est que le preneur « fasse durer » la plantation en renouvelant progressivement le verger (en particulier cacaoyer).

Dans le cas des locations, il y a parfois contestation de l'usage fait de la terre. Le cas type est celui du preneur qui plante du manioc dans une parcelle louée pour faire du maïs, du riz ou de l'igname, ou qui loue une parcelle pour faire du manioc et sème en premier cycle de l'arachide ou du maïs, avec donc un décalage dans la restitution de la parcelle. Le reproche de pratiquer des cultures associées lorsqu'il n'y a pas d'allongement du temps d'occupation de la parcelle (associations maïs/igname ou tomates/igname, par exemple) est révélateur de la perception, par les cédants, d'un « juste prix » au regard non seulement de la durée d'occupation du sol, mais aussi des gains tirés par le preneur.

Dans le cas du P&P, des tensions autour du partage ou non, entre le cédant et le preneur, des cultures vivrières associées les premières années de la plantation témoignent, sur certains sites, de la non-stabilisation de cet arrangement contractuel autour de clauses conventionnelles partagées[27].

Conflits sur les limites des parcelles

Les conflits sur les limites des parcelles faisant l'objet de transferts — le preneur débordant des limites allouées — sont récurrents et concernent tous les types de transactions. Le cas type est ici celui d'un acquéreur qui déborde sur les terres d'un propriétaire voisin ou qui empiète sur les autres parcelles du cédant, avec une contestation de la superficie exploitée par le preneur (« il a trop coupé »).

Pratiques ouvertement opportunistes

Certaines tensions viennent de pratiques radicalement opportunistes au niveau de la relation bilatérale cédant-preneur et peuvent s'analyser sur un registre contractuel : fraude lors du partage de la récolte dans les contrats de P&P avec partage de la récolte, non-respect de l'échéance du contrat de location ou retard dans le paiement de la rente (lorsqu'elle n'est pas versée *ex ante*). D'autres conflits venant également d'un opportunisme radical au niveau de la relation bilatérale cédant/preneur renvoient en amont à la question des droits du cédant. Il s'agit de la pratique fréquente, dans toutes les régions, de cessions multiples de la même parcelle à différents preneurs ou de cessions de terrains fictifs.

En définitive, les conflits induits par les transactions renvoient ainsi à des incertitudes sur les droits de propriété et à l'incomplétude forte des contrats, dans un contexte de perception de la raréfaction foncière et d'évolution sociale et politique marquée : retour au village des ressortissants partis en ville, renouvellement générationnel, évolution du rapport autochtones/« étrangers » avec une nouvelle donne politique qui accorde aujourd'hui — y compris légalement — une « prime à l'autochtonie ». Même s'ils ne peuvent pas être interprétés comme résultants systématiquement de l'opportunisme des acteurs, il est certain que le jeu combiné de l'incertitude sur les droits de propriété, d'incomplétude des contrats et d'une situation sociopolitique qui fragilise considérablement une partie des transactants favorise l'expression de stratégies opportunistes des cédants ou de leurs familles.

Pratiques actuelles de sécurisation des transactions foncières et demande d'intervention publique

Les pratiques actuelles de sécurisation des transactions foncières relèvent de différents registres : soigner les relations avec son tuteur et plus largement la communauté autochtone (« être un bon étranger »), choisir le partenaire de la transaction sur la base de relations de confiance ou de sa réputation, organiser la coordination contractuelle de telle sorte que certaines difficultés puissent être évitées, sécuriser la transaction par l'écrit. On ne développera ici que les deux derniers points.

26. La distinction entre type et termes d'une transaction est posée par commodité analytique, mais il est évident que le questionnement des termes peut conduire, de fait, à une redéfinition du type même de la transaction.

27. Par contre, l'incomplétude radicale des contrats relativement aux conditions techniques de création et d'entretien de la plantation n'est pas vue par les acteurs comme problématique ; on verra comment interpréter cela.

Le rôle du « contractual design » dans le respect des engagements contractuels

Les termes des contrats de P&P et de location contribuent à réduire les risques de non-respect des engagements contractuels et donc d'insécurisation des droits du cédant quant à la compensation attendue. Ainsi, le fait que le versement de la rente intervienne généralement, pour la location, avant la mise en culture de la parcelle par le preneur, évite évidemment le risque de défaut de paiement de cette dernière.

Les contrats de P&P ne spécifient jamais l'itinéraire technique à suivre pour la réalisation de la plantation pérenne. Lorsque le preneur est un technicien d'un service agricole (pour une plantation de palmier ou d'hévéa), l'asymétrie en termes de capacités techno-économiques est forte et le cédant s'en remet à l'expertise du preneur. Il en va de même, y compris pour la culture du cacaoyer, dans les régions où les cédants s'impliquent peu dans la production agricole (Centre-Ouest, Sud-Ouest). Par ailleurs, le fait que les conditions de réalisation de l'investissement que représente la création d'une plantation arborée soient peu conflictuelles malgré cette absence d'explicitation, peut être mis en rapport avec le report usuel de la production d'un « petit papier » au moment de l'entrée en production et du partage et constitue une forme de test du preneur qui permet sa mise à l'épreuve (tout en ouvrant la voie à un risque de pratique opportuniste du cédant ou de son héritier) : si le preneur ne donne pas satisfaction, il court le risque d'être remercié, avec ou plutôt sans dédommagement. De plus, les conditions de création de la plantation ont évolué vers un système qui réduit les risques pour le cédant. Dans le cas des partages de plantation, deux systèmes sont pratiqués. Dans certains cas, rares, l'exploitant crée pour le compte du propriétaire une plantation sur une parcelle, et se voit octroyer une autre parcelle pour créer sa propre plantation. Ce type d'arrangement, qui porte en germe le risque d'un mauvais entretien de la parcelle du propriétaire, semble avoir caractérisé les premiers temps de la pratique du P&P mais est d'ores et déjà en désuétude.

À l'heure actuelle, la règle générale est la création d'une plantation sur une même parcelle par le preneur, avec un partage de la parcelle intervenant à l'entrée en production et un choix opéré par le cédant de la partie qui lui revient.

Les tentatives de sécurisation « semi-formelles » par l'écrit

Le recours à une formalisation écrite du contrat sous seing privé, éventuellement visé par une autorité (villageoise, préfecture, gendarmerie), constitue de plus en plus souvent un dispositif non légal des contrats dans les contextes africains *(Koné et Chauveau, 1998 ; Lavigne Delville, 2003)*, en particulier pour les achats-ventes. Il existe une grande diversité de formes de « petits papiers » (depuis le texte manuscrit écrit très approximativement sur un bout de papier, au contrat d'achat dactylographié ou saisi sur ordinateur), comme de fonds, au regard de la terminologie utilisée et des précisions apportées.

Ces pratiques actuelles en matière de sécurisation « semi-formelle » (au sens de procédures qui, sans avoir de validité légale, revêtent certaines caractéristiques d'une telle validation : support papier, terminologie utilisée, légalisation éventuelle de la signature) témoignent du besoin de sécurisation des transactions foncières. Ainsi, 78 % des achats-ventes identifiés dans les enquêtes de 2008 ont fait l'objet de la production d'un « petit papier » ; 43 % de ces « petits papiers » ont été « validés » au niveau villageois (visa du chef de village) ou par une légalisation de la signature des contractants à la mairie ou à la sous-préfecture. Par ailleurs, 18 % des parcelles pour lesquelles la transaction avait donné lieu à la production d'un « petit papier », ainsi que 19 % des parcelles pour lesquelles il n'y avait pas eu de « petit papier », ont fait l'objet, ultérieurement, d'une attestation de plantation ou d'un relevé topographique par les services du ministère de l'Agriculture. Dans certains villages où les comités de gestion foncière ont d'ores et déjà été installés, le chef de village, qui est en même temps le président de ce comité, valide à ce titre les ventes de terre. Certaines sous-préfectures proposent des formulaires standards d'« attestations de vente » ou de « contrats de cession de jachère » (dont les sous-préfets rappellent qu'ils n'ont pas de valeur juridique actuellement). Les contrats de Planter-Partager font également fréquemment l'objet d'un « petit papier » (73 %), rarement validé par des autorités (16 %). Par contre, le faible recours à une formalisation écrite sous seing privé des contrats de location (4 % des contrats) est un bon indicateur de la perception de relative sécurité des pratiques de location *(ministère de l'Agriculture, 2008)*.

L'émergence de ces « petits papiers » élaborés sous seing privé et en présence de témoins, avec les signatures parfois validées par les autorités locales ou administratives, témoigne bien à la fois des conflits générés par ces transactions et des capacités locales d'innovation institutionnelle. Les enquêtes

témoignent du dynamisme de ces procédures « semi-formelles » de sécurisation, mais aussi de la perception, par les acteurs, de leurs limites :

> >> *« Si l'État établit des contrats d'achat-vente, ça peut nous éviter beaucoup de problèmes parce que si tu vends et que ton fils n'est pas là, après il peut dire qu'il n'est pas au courant. Mais si l'État fait le papier et qu'il voit le papier, il ne peut rien dire encore. Parce que les papiers qu'on fait entre nous, nous-même à la longue on sait que ça va créer beaucoup de problèmes ».* Agni, Damé

Une demande d'intervention publique parfois contradictoire

Il n'est donc pas étonnant que dans la plupart des arrangements étudiés, à l'exception des locations à court terme, on rencontre une forte demande de sécurisation publique des transactions de la part des acteurs (90 % des enquêtés estiment nécessaire une telle intervention pour les ventes et le P&P, 49 % pour la location à court ou moyen terme, *ministère de l'Agriculture, 2008*).

La convergence générale des différents groupes d'acteurs enquêtés sur le principe d'une formalisation-sécurisation renvoie en fait à des besoins contradictoires, pour ce qui concerne les achats-ventes : selon les acteurs enquêtés, il ne s'agit pas de sécuriser les mêmes droits et devoirs, d'autant que le besoin de formalisation exprimé par la majorité des autochtones s'exprime au regard d'une conception très « incomplète » des transactions. Les attentes diffèrent ainsi suivant les acteurs, leurs positionnements dans les transactions (preneurs ou cédants) et dans la société locale (autochtones, allochtones, allogènes).

- Pour les autochtones, la tendance générale exprimée va dans le sens d'une reconnaissance de leur droit de propriété sur les terres cédées par le passé, un certain nombre d'entre eux se positionnant clairement dans une logique de recherche d'une rente foncière pérennisée et de sécurisation de cette rente. Dans cette perspective, ils ont donc globalement une perception négative des ventes de terres (au sens de transactions complètes) et de toute tentative de sécuriser ces dernières, auxquelles ils préfèrent les ventes de droits d'exploitation (avec alors une demande de sécurisation), le P&P ou la perspective de l'établissement de baux à long terme. L'attente est ici que leurs droits sur les terres cédées par le passé soient reconnus (ce qui renvoie au processus de certification foncière) et que les contrats d'achat-vente à venir explicitent qu'il ne s'agit pas d'une cession définitive, et spécifient que le cédant reste propriétaire de la terre et que c'est le droit de culture qui est cédé de façon non définitive.

- Les « étrangers », Ivoiriens ou non[28], soulignent, eux, l'opportunité d'une intervention publique qui permettrait de sécuriser les droits acquis dans le cadre des acquisitions passées. Ici encore cette position renvoie à la mise en œuvre du processus de certification, mais les enquêtés ignorent fréquemment que la loi de 1998 ne permet pas aux étrangers de disposer d'un titre de propriété et que la loi accorde un pouvoir décisif aux autochtones dans le processus de certification. Pour eux, le contrat de vente doit mentionner explicitement la perte définitive du droit de propriété du cédant et de sa famille. Ils voient dans la formalisation et la validation des transactions la fin des « arrachages » de terre par les héritiers des cédants et l'opportunité de se libérer des obligations du tutorat.

Discussion : pistes de réflexions pour une sécurisation des transactions foncières

On a vu que certains conflits ou perceptions de risques de conflits à l'occasion de transactions foncières n'étaient pas d'un strict registre contractuel mais venaient, en amont, d'incertitude tant sur les droits du cédant sur la parcelle concernée, que sur les droits transférés lors de la transaction. Il est évident qu'une reconnaissance formelle du contenu et des détenteurs des droits résoudrait une bonne partie de ces conflits dans le contexte ivoirien.

Le processus de certification foncière qui vient d'être engagé va théoriquement dans ce sens, mais outre l'ampleur de la tâche en termes d'organisation et de moyens administratifs, on peut identifier trois facteurs potentiels de blocages dans le processus de certification.

- La certification foncière suppose l'implication d'un membre du Comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) dans l'enquête foncière, puis la validation de cette enquête par le CVGFR. Les Comités villageois jouent donc un rôle clé dans le processus de certification. Des dysfonctionnements, liés à des carences de formation de leurs membres ou à l'absence d'implication de toutes les catégories d'acteurs concernés par la certification (non-autochtones ivoiriens et étrangers, jeunes, femmes) ne sont pas à exclure.

28. Qui ont un même profil de réponse aux questions sur la sécurisation des achats-ventes, dans la mesure où la loi de 1998 est largement ignorée.

• Au sein même des groupes familiaux concernés, l'identification des droits et des détenteurs de droits est susceptible de catalyser des tensions ou des conflits préexistants[29].

• La reconnaissance, par le certificat foncier, des droits obtenus par le passé par des non-autochtones (Ivoiriens ou non Ivoiriens) (ou leurs ascendants) auprès des populations autochtones, suppose une validation de ces transferts passés par les cédants ou leurs héritiers — l'alternative étant la certification au nom du cédant ou de son héritier, et la transformation formelle de l'exploitant en tenancier.

On peut anticiper ainsi de nombreux recours lors du processus de certification, relativement à ces situations. La discussion sera donc conduite ici en considérant des situations de non-formalisation des droits fonciers du cédant, pour se focaliser sur les transactions elles-mêmes.

Le rôle de la puissance publique dans la formalisation et la sécurisation des transactions foncières

La tendance actuelle est de décrier l'intervention publique — source d'inefficience et de corruption — dans la sphère du foncier. Dans cette perspective, la définition des droits, leur sécurisation et celle de leur transfert sont vues comme pouvant être assurées de façon plus efficace et moins coûteuse dans le cadre des communautés locales qu'à travers une intervention directe de l'État. La priorité pour les politiques publiques est alors de renforcer les institutions de médiation des intérêts conflictuels *(Deininger et Feder, 2001 ; Le Roy et al., 2002 ; Toulmin, 2008)*.

Dans le contexte ivoirien, on pourrait penser que les Comités villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) seraient susceptibles de jouer ce rôle d'enceinte décentralisée de formalisation et de sécurisation des transactions. Ces comités pourraient effectivement être mobilisés pour adapter aux conditions locales des modèles de contrats, relativement à la location de court terme, peu conflictuelle et pour laquelle les conflits identifiés relèvent du strict rapport contractuel bilatéral. Par contre, faire reposer la procédure de formalisation et de sécurisation des autres transactions (ventes, P&P, futurs baux à long terme) sur ces comités serait plus problématique. Il serait illusoire de croire qu'un comité réuni localement permettrait une véritable « mise à plat » des positions pour engager une négociation ouverte sur les pratiques transactionnelles : du fait tant du contexte sociopolitique que des relations de tutorat qui existent fréquemment, les non-autochtones, en particulier les étrangers, ne seraient pas en mesure ou craindraient d'exposer leurs positions. Les entretiens avec des villageois non autochtones, comme avec les agents de l'Administration, suggèrent très fortement que la participation des non-autochtones, et en particulier des étrangers, à ces commissions est de pure forme :

> **>>** *« Dans les commissions villageoises de gestion foncière, il a été recommandé que tout le monde soit représenté. Mais comment on peut demander à des étrangers de venir parler de terre chez nous ? Au cours des réunions, les étrangers n'ont pas droit à la parole, ils ne font qu'accepter. »*
>
> *propos d'un directeur départemental de l'Agriculture*

> **>>** *« Il est difficile pour les exploitants de parler, il y a eu des violences, ils ont peur. Si on les associe, ils ne vont pas parler. Dans les réunions du comité foncier, ils disent qu'ils ont compris, mais ensuite les allochtones et les allogènes ne viennent pas. La communication ne passe pas. En général, quand l'autochtone est là, l'allogène ne parle pas, il ne dit rien devant le tuteur, surtout les non-Ivoiriens… »*
>
> *agent local du ministère de l'Agriculture*

Le caractère très sensible des situations foncières locales fait craindre des tensions d'autant plus délicates à gérer que les parties prenantes dont les intérêts divergent sont susceptibles d'être en forte interaction quotidienne. L'établissement d'instances locales de formalisation/sécurisation à un niveau sous-préfectoral semble plus envisageable : ce niveau reste suffisamment proche du terrain pour que les conditions socioéconomiques et agroécologiques locales soient prises en considération, mais mettrait en rapport des individus venant de différents villages, donc plus à même d'arriver à des compromis sans incidence négative trop forte sur les interactions quotidiennes.

Dans le contexte ivoirien actuel et relativement aux transactions qui inscrivent dans la durée le transfert de droits d'appropriation ou d'usage, le rôle de l'Administration publique est incontournable — en particulier du sous-préfet, le représentant de l'État le plus légitime aux yeux des populations

29. On peut anticiper d'autres difficultés lors de la transformation des certificats en titres, relativement aux terres familiales. D'une part, s'il n'y a pas morcellement, la reconfiguration du droit du gestionnaire d'un patrimoine familial hérité dans le matri- ou patrilignage en un droit individuel de propriété pourrait provoquer des tensions intra-familiales très fortes. D'autre part, s'il y a morcellement des patrimoines fonciers familiaux, on peut également anticiper des résistances car la pulvérisation des terres familiales feront disparaître le filet de sécurité qu'elles représentent.

rurales, quelle que soit leur origine. La « demande d'État » et de son rôle d'arbitrage dans la régulation des relations intercommunautaires (une dimension incontournable de la question des transactions foncières et des conflits) sont en effet ressorties très nettement dans les entretiens conduits avec toutes les catégories d'acteurs lors de l'étude de 2008 *(ministère de l'Agriculture, 2008)*.

Ce besoin de régulation publique des transactions foncières est particulièrement criant relativement aux baux à long terme prévus par la loi de 1998 pour sécuriser les droits d'exploitation des usagers actuels qui n'auront pas accès au certificat foncier, ou des étrangers titulaires de certificats fonciers qui ne pourront pas accéder au titre de propriété. Outre la difficulté de faire admettre à des exploitants qui pensaient être propriétaires (ou au moins possesseurs) de terre le fait qu'ils deviennent des tenanciers, on peut anticiper des tensions majeures lors de cette mise en œuvre et de l'établissement de ces baux, relativement à la durée du bail, à la liberté laissée ou non au bénéficiaire de pratiquer les cultures de son choix et au niveau de la rente foncière.

Une intervention publique semble ici nécessaire afin de faciliter la conclusion de tels contrats, pour deux raisons : d'une part, les acteurs — propriétaires fonciers comme exploitants — ne disposent pas de points de référence pour organiser leurs négociations. D'autre part et surtout, 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. On se retrouve ici dans la position paradoxale de la nécessité d'une intervention publique (lors de la formalisation de ces baux à long terme) pour sécuriser des contractants fragilisés en amont par un autre type d'intervention publique (la mise en œuvre de la loi de 1998 créant les conditions d'un déséquilibre marqué dans la mise en œuvre de la certification et excluant certains acteurs de l'accès au titre).

La formalisation des contrats et l'explicitation de leurs clauses

La mise à disposition par les sous-préfectures, les services locaux du ministère de l'Agriculture et les CVGFR, de modèles de contrats pour les grands types d'arrangements identifiés correspond à une demande explicite des acteurs, conscients des limites de la sécurisation « semi-formelle ». Ces contrats-type devraient inciter les acteurs à expliciter les clauses qui les lient et éviter ainsi les flous ou ambiguïtés, principales sources de conflits. C'est en particulier le cas de la nature de la transaction, pour les ventes : devoir choisir entre un formulaire de « vente », qui spécifie noir sur blanc que le cédant renonce à tous droits pour lui et sa descendance, et un formulaire de contrat de « cession de droits d'exploitation », permettrait d'éviter le flou et inciterait à une négociation préalable sur le fond. La rédaction des contrats-types devrait être particulièrement attentive à prendre en compte les clauses clés et donc, en amont, les sources de conflits spécifiques à l'arrangement en question. Une rédaction trop standard n'aurait guère d'effet positif sur ce point ; une adaptation du contrat-type aux conditions locales (rôle possible des « commissions foncières » évoquées supra) et au résultat de la négociation entre les acteurs est donc nécessaire.

Lors d'une négociation, expliciter toutes les attentes des parties prenantes peut être porteur de conflits : les bonnes relations entre les acteurs sont parfois mieux assurées par le flou, avec des divergences d'intérêts qui restent « gérables » tant qu'elles n'ont pas été exprimées *(Jacob, 2009 ; Colin et al., 2009)*. Dans le contexte ivoirien toutefois, le niveau de conflictualité atteint dans certains types de transactions foncières laisse penser que le bénéfice de l'explicitation dépasserait de beaucoup le coût d'une clarification des ambiguïtés actuelles.

Une question essentielle, mais délicate, porte sur le droit du cédant à s'engager dans un contrat. Toutes les parcelles qui ne relèvent pas d'une propriété personnelle (après achat en particulier) sont le patrimoine d'un groupe de parents plus ou moins large, sous la responsabilité d'un héritier. Ce dernier dispose en général du droit de gestion du patrimoine familial (attribution de droits de culture aux membres du groupe familial), d'un droit d'inclusion (délégation temporaire extra-familiale de parcelles) mais rarement du droit de vente, qui relève du conseil de famille. Dès lors, tout contrat signé par un individu pose la question de l'accord des ayants droit, ce qui est une cause fréquente de conflit, en particulier sur les ventes (et, potentiellement, pour le Planter-Partager et les futurs baux à long terme). Juridiquement, le groupe familial n'est pas une personne morale, et il semble difficile d'en faire le signataire du contrat. Il est cependant essentiel que les procédures proposées traitent de cette ques-

tion. Une piste possible consiste à indiquer clairement si le signataire agit en tant que propriétaire à titre personnel de la parcelle ou en tant que représentant du groupe familial propriétaire, et dans ce dernier cas, à adjoindre au contrat un procès-verbal de délibération du conseil de famille l'autorisant à effectuer la transaction en question. Ce procès-verbal n'aurait pas de valeur juridique en tant que telle, mais le fait que les membres de la famille du cédant sachent qu'il a été annexé au contrat serait un frein réel à une contestation ultérieure de ce dernier. Le principe du procès-verbal du conseil de famille devrait également être retenu, même dans le cas de contrats passés relativement à des parcelles certifiées au nom d'un collectif. Légalement, le responsable du collectif sera alors explicitement identifié, mais l'expérience laisse anticiper, même dans ce cas, de nombreuses remises en cause de cessions par les ayants droit familiaux. L'avantage (non juridique) d'une « socialisation » de la décision de cession réduirait ici encore fortement ce risque.

On peut anticiper une autre difficulté, relativement à l'expression du « devoir de reconnaissance » du preneur vis-à-vis du cédant, susceptible de faire l'objet d'une perception très différente par les deux parties et qui par nature (du moins dans le cadre cognitif d'origine de l'institution du tutorat) n'a pas à être exprimé — mais l'est de plus en plus, dans la pratique. Le fait que le contenu donné à ce devoir soit posé comme une clause à négocier rendrait plus facile d'en réclamer la concrétisation pour les uns, d'en rejeter l'obligation pour les autres.

En définitive, l'analyse qui précède suggère les éléments suivants.

- Pour les **contrats de location de court terme**, il serait utile de mettre à la disposition des populations rurales des modèles de contrats, pour répondre à la demande qui se manifeste parfois. Il est par contre inutile de rendre la validation de ces derniers obligatoire : cette mesure resterait non effective et l'enjeu, en termes de réduction des litiges, ne justifierait pas une intervention coûteuse de l'État pour la rendre exécutoire. Un enregistrement auprès des CVGFR serait par contre à recommander : cette validation non impérative assurerait une sécurisation suffisante de ce type de contrat.

- Pour les **achats-ventes**, les pages qui précèdent suggèrent la production de deux types de contrats : (1) un contrat correspondant à un achat-vente *stricto sensu* — avec la nécessité d'une expression explicite de la perte définitive de tout droit du cédant ou de ses ayants droit ; on peut penser qu'une fois ces éléments explicités, très peu de transactions se feraient sous cette forme ; (2) un contrat permettant de valider juridiquement les pratiques actuelles fréquentes de ventes « incomplètes ». Il s'agirait donc d'un contrat de cession d'un droit d'exploitation sur le long terme, la seule différence avec un bail à long terme venant du fait que la compensation monétaire est entièrement versée en début de contrat et non sous la forme d'une rente locative. Le risque de ne pas opérer cette distinction lors de la formalisation des contrats est de voir perdurer les transactions en dehors du cadre légal. En effet, une personne sous forte contrainte de trésorerie (dépassant ce qu'elle pourrait tirer d'une rente locative) recherchera ce type de solution plutôt qu'une vente complète, et elle trouvera toujours un acquéreur prêt à s'engager sur une telle transaction, même sans sécurisation juridique (l'importance des achats de terre par des étrangers depuis le vote de la loi de 1998 et surtout depuis l'éclatement du conflit en 2002 en témoigne). La transaction devrait se faire impérativement sous la forme d'un contrat dont le modèle (amendable par les acteurs) serait mis à la disposition des acteurs. La validation publique de ce contrat serait impérative, pour éviter les litiges ultérieurs ou pouvoir juger ces derniers selon les principes du droit positif.

- Pour les **contrats de location à long terme** et les **contrats de Planter-Partager** : du fait de leur dimension temporelle et du risque de litiges qu'ils comportent, ces contrats devraient également utiliser les modèles mis à la disposition des acteurs locaux et être validés publiquement.

La délimitation de la parcelle par un relevé topographique devrait être impérative pour toutes les transactions allant au-delà du court terme : vente de terre ou de droits d'exploitation, P&P, location de longue durée. Il conviendrait que ce relevé puisse être réalisé par d'autres intervenants que les seuls géomètres-experts, pour des raisons évidentes de coût et d'accessibilité. Le ministère de l'Agriculture pourrait à cette fin habiliter ses propres agents techniquement formés à la réalisation des plans parcellaires. Il serait également souhaitable qu'un barème des coûts de réalisation des levés et plans parcellaires soit établi officiellement par le ministère de l'Agriculture et rendu public, pour éviter (ou pour le moins réduire) tout débordement en la matière.

Les modalités de validation des contrats

À la fin des années 1950, Raulin s'était vu confier par l'Administration coloniale une mission dont les objectifs allaient directement dans le sens des termes de référence de la présente étude : comment réguler et valider les transactions foncières afin de réduire les litiges fonciers dans le Centre-Ouest ? À l'évidence le problème n'a pas été réglé depuis. Cette Administration recommandait alors aux acquéreurs de faire enregistrer l'acte de cession et de préciser la superficie et les limites du terrain, ainsi que le montant et les modalités du paiement *(Raulin, 1957:86)*. Köbben *(1956:175)* rappelle que l'Administration coloniale, pour éviter de perpétuels conflits, interdisait la vente de terre sauf s'il y avait établissement d'un contrat en règle. Meillassoux *(1964)* note qu'en 1954, la cession de terres entre Gouro et immigrants dans la subdivision de Sinfra devait être passée devant l'Administration, qui imposait un modèle de convention prévoyant la vente définitive et irrévocable de terres spécifiquement délimitées. L'expérience n'ayant pas été concluante (de nombreux litiges étant portés devant les tribunaux), l'Administration de Bouaflé chercha à imposer en 1957 une nouvelle convention prévoyant un droit d'occupation limité aux terrains déjà plantés par les immigrants, héréditaire et sans contrepartie pour les Gouro. Ces expériences passées en matière de tentatives de régulation des transactions et de formalisation des contrats, pour le moins non concluantes, incitent à poser la simplicité des procédures et la minimisation de leurs coûts comme une priorité absolue.

La validation dont il est question ici correspond à la validation de l'écrit contractuel, afin de faire la preuve du lien contractuel entre les parties, d'expliciter les volontés des parties et de donner une certaine solennité et une publicité à cet accord — la validité juridique du contenu de la convention renvoie, elle, au respect du droit positif et reste donc, dans le cas présent, conditionnée par le cadre légal défini en 1998.

La validation des contrats devrait être la moins coûteuse possible. Si la mise en place de contrats formalisés vise d'abord à rétablir la paix sociale dans les campagnes ivoiriennes, il convient d'accorder une priorité absolue à la réduction de toutes les contraintes qui maintiennent les transactions dans l'informalité. Le coût de l'enregistrement des transactions serait précisément l'une de ces contraintes. La suggestion est donc ici de limiter le coût de validation et d'enregistrement des achats-ventes au seul timbre fiscal, le demandeur devant par ailleurs supporter le coût de la délimitation des parcelles. Dans le contexte actuel des campagnes ivoiriennes, envisager une taxation de l'enregistrement des baux et des contrats de vente de terres ne devrait pas être une priorité. Cet objectif — dont le bien-fondé n'est pas remis en question ici — irait, aujourd'hui, à l'encontre de l'objectif de formalisation et de sécurisation des transactions. Dans le cas présent, sécurisation et fiscalisation des transactions sont des objectifs contradictoires.

La validation devrait être la plus simple possible. Dans les termes d'un responsable du Comité consultatif pour le règlement des litiges mis en place à Guiglo :

> **>>** *« Qu'on délivre des papiers qui ont une valeur, c'est ça qui est important. Et des procédures pas traînantes. Parce que, quand c'est une procédure qui dure, qui va sur des méandres, les gens ils préfèrent ne même pas s'engager sur ces voies là. Quand tu vois que le chemin est long à parcourir, tu préfères dire : "bon, en tout cas, je ne suis pas gêné de ma position actuellement, je préfère vivre comme cela". Le type préfère dire : "Bon, mon grand-père a vécu dans cette situation, moi je préfère rester dedans que d'aller devant un notaire, d'aller devant qui que ce soit. D'abord le notaire n'est pas ici à Guiglo. Je ne peux pas aller à Daloa, aller à Daloa c'est dormir là-bas à l'hôtel… tout ça c'est gênant". C'est les procédures et les coûts qui découragent les paysans ».*

La position défendue dans ce texte est que cette validation devrait être opérée par les représentants locaux de l'État, les sous-préfets, dont il a déjà été dit que l'autorité et la légitimité sont largement reconnues par les populations locales. Si la règle du recours obligatoire à un notaire pour l'enregistrement des ventes était maintenue telle que prévue par la loi de 1998, on peut anticiper de façon certaine le maintien dans l'informalité de la majorité des transactions futures, pour des raisons de coût et d'accès aux services d'un notaire qui, dans le contexte ivoirien, n'est en rien un « juriste de proximité ». L'objectif de sécurisation des transactions serait d'emblée radicalement compromis.

Cette validation des contrats devrait aller de pair avec la mise en place, dans les sous-préfectures ou les directions départementales de l'Agriculture, de registres permettant l'enregistrement des contrats de vente, de location à long terme et de P&P. La mise en place de ce dispositif devrait s'accompagner d'une campagne d'information massive, en termes simples et clairs, relativement à l'intérêt d'une formalisation des transactions et à la simplicité de la procédure.

Pour conclure, recommander ou soutenir une intervention publique visant à formaliser et à sécuriser les transactions foncières ne signifie pas verser dans l'attente illusoire d'une efficacité garantie de l'ingénierie institutionnelle. Il est évident que cette intervention, telle qu'elle est suggérée ici, ne résoudrait pas tous les problèmes, d'autant qu'elle devrait être organisée dans un cadre légal (la loi de 1998) dont l'application effective s'annonce problématique au regard des enjeux de la définition ou redéfinition des droits sur la terre. Il n'en demeure pas moins que les positions exprimées dans ce texte reposent sur l'idée qu'entre une croyance optimiste naïve en l'efficacité de l'intervention publique et un pessimisme absolu face à cette intervention (avec un pronostic d'échec assuré du fait de la complexité des jeux sociaux et politiques autour du foncier), il reste une voie pragmatique, d'un optimisme tempéré, consistant à proposer un dispositif qui serait susceptible de réduire (à défaut de faire disparaître) les conflits induits par les transactions foncières en Côte d'Ivoire rurale.

Références bibliographiques

BASSETT T., à paraître. *The Monetization of Land Transfers in Northern Côte d'Ivoire, in Papêt*.

BELLEMARE M.-F., 2009, « Sharecropping, Insecure Land Rights and Land Titling Policies: A Case Study of Lac Alaotra, Madagascar », *Development Policy Review*, 27(1) : 87-106.

BENJAMINSEN T. et LUND C. (eds.), 2003, *Securing Land Rights in Africa*, London : Frank Cass & Co.

BRUCE J. et MIGOT-ADHOLLA S. (eds.), 1994, *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque : Kendall/Hunt Publishing Company.

CHAUVEAU J.-P., 2002, « La loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural et l'agriculture de plantation villageoise : une mise en perspective historique et sociologique », *Land Reform*, 2002(1) : 63-78.

CHAUVEAU J.-P., 2006, « How does an institution evolve? Land, Politics, Intergenerational Relations and the Institution of the Tutorat Amongst Autochtones and Immigrants (Gban region, Côte d'Ivoire) », in KUBA R., LENTZ C. (eds), *Land and the politics of belonging in West Africa*, Boston : Brill, p. 213-240.

CHAUVEAU J.-P. et COLIN J.-Ph., 2010, « Customary Transfers and Land Sales in Côte d'Ivoire. Revisiting the embeddedness issue », in *Africa* 80(1) : 81-103.

CHAUVEAU J.-P., COLIN J.-Ph., JACOB J.-P., LAVIGNE DELVILLE Ph. et LE MEUR P.-Y., 2006, *Changes in Land Access and Governance in West Africa: Markets, Social Mediations and Public Policies. Results of the CLAIMS research project*, London : IIED/DFID.

CHAUVEAU J.-P. et RICHARDS P., 2008, « West African Insurgencies in Agrarian Perspective. Côte d'Ivoire and Sierra Leone compared », *Journal of Agrarian Change* 8 (4) : 515-552.

COLIN J.-Ph., à paraître. *Différents lieux, différents acteurs, mêmes argumentaires. Note sur les tensions foncières entre autochtones et migrants en savane ivoirienne. Ouvrage Papêt*.

COLIN J.-Ph., 2004, « Le marché du faire-valoir indirect dans un contexte africain : éléments d'analyse », *Économie rurale* 282 : 19-39.

COLIN J.-Ph. et AYOUZ M., 2006, « The Development of a Land Market? Insights from Côte d'Ivoire », *Land Economics* 82(3) : 404-423.

COLIN J.-Ph. et BIGNEBAT C. (avec la contribution de G. Kouamé), 2009, *Le marché des contrats agraires en basse Côte d'Ivoire. Rapport de l'étude réalisée dans le cadre du volet « Recherche » du FSP Foncier & développement*, Thème « Dynamiques de transactions foncières », 140 p. multigr. *www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-des-politiques-foncieres/volet-recherche/rapports-finaux/le-marche-des-contrats-agraires-en-basse-cote-divoire/view*

COLIN J.-Ph., LE MEUR P.-Y. et LÉONARD E. (eds.), 2009, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris : Karthala.

COLIN J.-Ph. et RUF F., 2009,*The « Plant & Share » Contract in Côte d'Ivoire: Incomplete Contracting and Land Conflicts. Paper presented at the 13th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics*, University of California at Berkeley, Walter A. Haas School of Business, USA, June 18-20, 2009.

COLIN J.-Ph. et WOODHOUSE Ph. (eds), 2010, « Interpreting Land Markets in Africa », Special issue, *Africa* 80(1).

COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER & DÉVELOPPEMENT », 2008, *Land Governance and Security of Tenure in Developing Countries. The white paper of French development cooperation*, Paris : Comité technique « Foncier & développement ».

COUSINS B. et SJAASTAD E. (eds.), 2008, « Formalisation of Land Rights in the South », Special issue, *Land Use Policy* 26.

DEININGER K. et BINSWANGER H., 2001, « The Evolution of the World Bank's Land Policy », in DE JANVRY A., GORDILLO G., PLATTEAU J.Ph. et SADOULET E. (eds.), *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, Oxford, Oxford University Press : 406-440.

DEININGER K. et FEDER G., 2001, « Land Institutions and Land Markets », in GARDNER B., RAUSSER G. (eds), *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 1A Agricultural Production, North Holland : Elsevier, p. 288-324.

DE JANVRY A., GORDILLO G., PLATTEAU J.-Ph. et SADOULET E. (eds.), 2001, *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*, Oxford : Oxford University Press.

FITZPATRICK D., 2005, « "Best Practice" Options for the Legal Recognition of Customary Tenure », *Development and Change* 36 (3) : 449-475.

IBO J., 2006, *Retraits de terres par les « jeunes » autochtones sur les anciens fronts pionniers de Côte d'Ivoire : expression d'une crise de transition intergénérationnelle*, Communication au colloque « Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques », 17-19 mai 2006, Montpellier.

JACOB J.-P., 2009, « Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière. Le Plan foncier rural dans le Ganzourgou (Burkina Faso) », in COLIN J.-Ph., LE MEUR P.-Y., LÉONARD E. (eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris : Karthala, p. 167-194.

KEVANE M., 1997, « Land Tenure and Rental in Western Sudan », *Land Use Policy* 14(4) : 295-310.

KÖBBEN A., 1956, « Le planteur noir », *Études Eburnéennes* V : 7-189.

KONÉ M., 2001, *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le Centre-Ouest : Bodiba (Oumé) et Zahia (Gboguhe)*, Rapport final, Projet « Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles en Afrique de l'Ouest », Abidjan : GIDIS.

KONÉ M. et CHAUVEAU J.-P., 1998, « Décentralisation de la gestion foncière et "petits reçus" : pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le Centre-Ouest ivoirien », *Bulletin de l'APAD*, 16 : 41-64.

LAVIGNE DELVILLE Ph., 2010, « Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissement. Pour un cadre conceptuel élargi », *Revue des questions foncières* 1-10 : 5-33.

LAVIGNE DELVILLE Ph., 2003, « When Farmers Use "Pieces of Paper" to Record Their Land Transactions in Francophone Rural Africa: Insights into the Dynamics of Institutional Innovation », in BENJAMINSEN T. et LUND C. (eds), *Securing Land Rights in Africa*, Londres : Frank Cass, p. 89-108.

LAVIGNE DELVILLE Ph., TOULMIN C., COLIN J.-Ph. et CHAUVEAU J.-P., 2002, *Negotiating Access to Land in West Africa: a Synthesis of Findings from Research on Derived Rights to Land*, Londres, Paris : IIED, Gret.

LE ROY E., KARSENTY A. et BERTRAND A., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris : Karthala.

LYNE M., ROTH M. et TROUTT B., 1994, « Land Rental Markets in Sub-Saharan Africa: Institutional Change in Customary Tenure », in ROSE R., TANNER C., BELLAMY M. (eds), *Issues in Agricultural Competitiveness: Markets and Policies*, Aldershots : Dartmouth Publishing Company, p. 58-67.

MATHIEU P., LAVIGNE DELVILLE Ph., PARÉ L., ZONGO M. et OUÉDRAOGO H., 2003, *Sécuriser les transactions foncières dans l'Ouest du Burkina Faso*, Londres : IIED.

MEILLASSOUX C., 1964, *Anthropologie économique des Gouro de Côte d'Ivoire*, Paris : Mouton.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 2008, *Étude sur la location et les ventes de terres rurales en Côte d'Ivoire. Rapport 1. Diagnostic des pratiques*, République de Côte d'Ivoire – ministère de l'Agriculture / Délégation européenne, 159 p. (Étude réalisée par J.-Ph. Colin). *www.foncierural.ci/images/telechargement/etude_location_vente_des_terres_mission_i.pdf*

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 2009, *Étude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire. Rapport 2. Propositions d'intervention*, République de Côte d'Ivoire – ministère de l'Agriculture / Délégation européenne, 187 p. (Étude réalisée par J.-Ph. Colin et A. Kakou). *www.foncierural.ci/images/telechargement/etude_location_vente_des_terres_mission_2.pdf*

PETERS P., 2004, « Inequality and Social Conflict Over Land in Africa », *Journal of Agrarian Change* 4 (3) : 269-314.

PLATTEAU J.-Ph., 1996, « The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment », *Development and Change* 27(1) : 29-86.

RAULIN H., 1957, *Mission d'étude des groupements immigrés en Côte d'Ivoire. Problèmes fonciers dans les régions de Gagnoa et Daloa*, Paris : Orstom.

SJAASTAD E., 2003, « Trends in the Emergence of Agricultural Land Markets in Sub-Saharan Africa », *Forum for Development Studies* 1 : 5-28.

SORO M., 2010, *Étude sur la gestion foncière sur les périmètres rizicoles de la région Centre de la Côte d'Ivoire*, Abidjan : FAO.

TOULMIN C., 2008, « Securing Land and Property Rights in Sub-Saharan Africa: The Role of Local Institutions », *Land Use Policy* 26 : 10-9.

VAN DEN BRINK R., THOMAS G., BINSWANGER H., BRUCE J. et BYAMUGISHA F., 2006, *Consensus, Confusion, and Controversy. Selected Land Reform Issues in Sub-Saharan Africa*, World Bank Working Paper nº 71, Washington, D.C. : The World Bank.

WORLD BANK, 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, A World Bank Policy Research Report, Oxford : Oxford University Press.

● Sécuriser les mutations en milieu urbain *(par Joseph Comby)*

Les programmes de « sécurisation foncière » qui se sont succédé dans les pays du Sud visent à transformer une situation foncière existante par l'attribution de nouveaux droits sur le sol soit à de nouveaux bénéficiaires, soit à d'anciens occupants. Dans les deux cas, il s'agit donc d'une démarche d'inspiration coloniale qui consiste à fabriquer du droit civil (pour ne pas dire de la civilisation) sur des espaces réputés sans droit.

Que l'on procède de la sorte avec la lourde machinerie administrative de l'immatriculation foncière, ou avec les procédures plus expéditives des « Plans fonciers ruraux » façon béninoise et des « certificats fonciers » façon malgache, l'esprit demeure le même. Il s'agit de la mise en ordre juridique d'une situation foncière perçue comme chaotique et habituellement désignée comme « informelle ».

Pourtant la situation foncière que rencontre l'administrateur qui, accompagné de son juriste et de son géomètre, intervient sur le foncier pour y mettre du droit (souvent dans les deux sens du terme), n'a habituellement rien d'une jungle informe où ne régnerait que la précarité de la loi du plus fort. Il y trouve des rizières, des champs cultivés, des canaux d'irrigation, des jardins entourés de murs ; il y a même parfois des rues, des agences immobilières qui organisent les transactions en prélevant leurs commissions, des maisons mises en vente sur internet… en dépit de l'absence théorique de toute règle juridique. Ne s'agirait-il pas, plutôt, d'une absence de reconnaissance par l'autorité publique et, en particulier, par l'autorité judiciaire, de règles qui ne sont pas les siennes ? Avec pour conséquence le fait qu'en cas de conflit, la justice n'est pas rendue… ou pire, qu'elle est rendue de manière aléatoire, tantôt en privilégiant le droit néocolonial théorique, tantôt en appliquant la norme sociale consensuelle, ce qui dans la plupart des cas aboutit à deux solutions diamétralement opposées. L'insécurité foncière ne serait-elle pas plutôt une insécurité judiciaire ?

L'objet de cette intervention est donc de proposer une inversion des points de vue et d'en tirer les conséquences. Plutôt que de chercher à créer *ex-nihilo* une propriété qui n'existerait pas, pourquoi ne pas donner une portée juridique à la possession qui existe, sans qu'il soit même besoin de l'enregistrer, d'en imposer le bornage, et d'en délivrer des titres ou des certificats. Bref, plutôt que de continuer à appliquer les principes du droit colonial français (qui ne sont rien d'autre que ceux du droit colonial anglais), pourquoi ne pas appliquer ceux du droit français (ou du droit anglais) ? Comment faudrait-il s'y prendre ?

La double généalogie de la propriété foncière

Les systèmes d'appropriation du foncier ont deux types d'origines :

• **Fabrication de la propriété par le bas.** Transformation autochtone des situations de fait en situations de droit dès lors qu'elles se sont prolongées paisiblement un certain temps sans avoir été contestées. En termes juridiques, c'est le principe de la *prescription acquisitive*. La première formulation en est attestée dans la *loi des douze tables* en 450 av. JC où est reconnue propriétaire la famille qui a habité ou cultivé un terrain pendant deux ans sans que son occupation ait été contestée.

• **Fabrication de la propriété par le haut.** Tout aussi ancien que le précédent, ce principe est crûment revendiqué jusqu'au XVIIIe siècle comme le *droit de conquête* avec une composante théologique (Dieu a choisi le vainqueur). C'est la figure tutélaire du général vainqueur qui distribue des terres à ses troupes et qui récompense ceux des vaincus qui se rallient aux dépens des autres. Au XIXe siècle, ce principe trouvera sa formulation juridico-bureaucratique la plus achevée dans le *Torrens Act* (Australie, 1858) repris dans tous les droits fonciers coloniaux postérieurs.

Une troisième origine, purement mythique celle-là, est celle du *premier occupant*, de l'ancêtre fondateur, du droit fondé sur l'histoire. Malheureusement, « le passé est imprévisible » comme on disait dans l'ancienne URSS où l'histoire se réécrivait à un rythme rapide. Une histoire chasse l'autre, et c'est toujours l'histoire du plus fort qui l'emporte. Voir par exemple l'utilisation de la découverte archéologique de *l'homme de Clovis* pour prouver l'antériorité des droits des Européens sur l'Amérique du Nord par rapport à ceux des Indiens.

Dans les pays du Sud où le droit foncier est demeuré à peu de choses près l'ancien droit colonial, deux légitimités s'affrontent toujours :

>> une **légitimité néocoloniale** qui voudrait qu'aucun droit individuel ou collectif sur le sol n'existe tant qu'il n'est pas, sinon attribué, tout du moins homologué par un acte public ;

>> une **légitimité néocoutumière** qui considère que le sol appartient à ceux qui l'habitent et le cultivent et qu'ils sont donc en droit de le vendre ou de le louer.

La distinction entre système foncier colonial et néocolonial correspond à la prise en compte des situations de possession de fait dans les attributions de droits et, à cet égard, les prémices du système néocolonial étaient présents avant les indépendances.

Le passage du système coutumier au système néocoutumier est plus complexe. Il accompagne le double processus d'individualisation et de monétarisation. Il est généralement beaucoup moins avancé dans les campagnes que dans les villes.

Sécurisation du flux versus sécurisation du stock

Les droits sur le sol peuvent être analysés en termes de stock et de flux :

>> stock des droits existant à un moment donné ;
>> flux des cessions de ces droits par ventes, héritages, donations, etc.

À partir de là, il existe deux approches très différentes de la sécurisation foncière selon le système de légitimisation de la propriété dans lequel on se place :

>> dans un **système de génération de la propriété par le haut**, disons le système australien, il s'agit en premier lieu d'assurer une production sécurisée du stock (distribution de titres de propriété sur des terrains bornés) et, à partir de là, d'organiser la preuve des cessions successives. Dans un pays développé de ce type où la documentation foncière est bien tenue, par exemple le Québec, chaque propriétaire est ainsi capable de remonter jusqu'à la conquête et au traité signé avec le dernier chef indien ;

>> dans un **système de génération de la propriété par le bas**, disons le système français, il n'y a pas de premier propriétaire. Il s'agit uniquement de sécuriser les mutations et de remonter seulement trente ans en arrière pour s'assurer qu'il n'y a pas eu de contestation. Cette sécurisation se réalise par l'enregistrement des actes de mutation afin de leur donner date certaine. Cet acte, à l'origine, se contentait de décrire le bien et de donner le nom des propriétaires voisins.

Dans un pays ou une région où la propriété individuelle est non lignagère, en moins d'une génération la sécurisation des flux entraîne la sécurisation du stock. Or l'inverse n'est pas vrai. Les expériences malheureuses et répétées de ces cadastres juridiques réalisés à grands frais dans certains pays du Sud sont là pour le prouver : chercher à sécuriser le stock des droits sans une sécurisation préalable (ou au moins simultanée) du flux des mutations, revient à remplir un tonneau percé.

L'illusoire sécurité de la propriété de papier

La sécurité juridique qu'est censé apporter le système foncier de l'immatriculation et des titres fonciers, tel qu'il est appliqué dans les pays du Sud et singulièrement en Afrique, est illusoire pour plusieurs raisons.

La raison première est, comme il vient d'être dit, le non-enregistrement assez général des mutations postérieures aux opérations de régularisation. Le coût élevé du système, même en l'absence de toute corruption, se répercute sur les usagers qui négligent de faire les démarches, si bien qu'au fil des années l'écart se creuse entre la propriété décrite dans les registres et celle en vigueur sur le terrain.

Fondé sur des registres, le système vaut ce que valent les registres. Là, le spectacle est souvent accablant. Qui n'a pas visité certaines de ces conservations foncières, où les dossiers entassés ne sont plus qu'une masse de cellulose rongée par les moisissures, ne peut l'imaginer. Réputés inattaquables et imprescriptibles, nombre de titres fonciers ont, depuis longtemps, été mangés par les insectes. Quant aux registres tenus par des conservations ayant eu la bonne fortune de bénéficier de quelques crédits d'entretien et de gestion, un examen même rapide permet d'y détecter des pages blanches en attente qui permettront de réaliser des titres antidatés, des titres grossièrement raturés, des doublons (titres différents ayant le même numéro), etc. Si l'on ajoute que ces titres sont généralement impossibles à localiser pour différentes raisons (changement de la topographie, plan de situation inexistant ou incomplet, etc.), on comprend que fonder la propriété sur du papier suppose une Administration locale solide, rigoureuse, correctement rémunérée, qui n'existe généralement pas.

Cela suppose également une grande stabilité politique. Dès lors que la propriété est créée par l'État, il est tentant de la recréer autrement à l'occasion du prochain coup d'État. On cite ainsi certaines régions d'Amérique latine où la surface cumulée de l'ensemble des titres fonciers délivrés dépasse largement la surface du pays.

Le passage de la propriété de papier à la propriété numérique, s'il peut résoudre certains des problèmes de conservation physique évoqués plus haut, est encore plus exigeant en matière de gestion et laisserait entière la question des préalables institutionnels.

Inverser les principes juridiques

Il existe une contradiction indépassable entre la volonté de construire une sécurité foncière démocratique qui fasse entrer les relations de la population à son sol dans un état de droit, et le maintien de principes juridiques conçus au cours de la période coloniale pour évincer cette même population de sa terre. Comment ne pas voir que le système Torrens qui fonctionne parfaitement bien en Australie, repose sur un génocide presque parfait et que les quelques accrocs qu'il subit aujourd'hui résultent des revendications territoriales des survivants ?

Conforté par le maintien d'un système foncier où l'État ex-colonial est seul habilité à dire la propriété, le colonialisme étatique fonctionne toujours dans les têtes.

La première de toutes les réformes à promouvoir est juridique. Elle consiste à fonder la propriété non plus sur des décisions administratives, mais sur la prescription acquisitive qui transforme les situations de fait en relations de droit dès lors qu'elles ont perduré pacifiquement sans être contestées pendant un certain temps, par exemple vingt ans. Cette prescription acquisitive doit jouer y compris vis-à-vis de la propriété titrée devenue au fil des ans une source supplémentaire d'insécurité juridique, un ancien titre réel ou fictif pouvant à tout moment faire son apparition pour évincer un occupant de bonne foi.

Rendre payant l'exercice du droit de propriété

Cette inversion des fondamentaux juridiques doit s'accompagner d'une inversion de la position socioéconomique de la propriété. Dans le système néocolonial, la propriété est un privilège difficile et coûteux à obtenir, qui est censé mettre ensuite son titulaire à l'abri.

L'introduction progressive d'un impôt foncier annuel dans tous les secteurs où les terrains ont une valeur vénale significative, a pour effet de changer le sens de la propriété qui devient l'obligation de payer un impôt et, par voie de conséquence, celle de mettre en valeur le terrain pour lui faire produire de quoi payer l'impôt.

On notera au passage qu'il n'est pas indispensable d'avoir un cadastre pour lever l'impôt ainsi que le démontrent des siècles de fiscalité foncière sans cadastre dans de multiples pays. L'introduction progressive du cadastre cartographié[30] survient ensuite comme une simple technique visant à rendre plus équitable la répartition de l'impôt.

Dans un tel contexte, les revendications de propriété se font plus rares. En Europe, lorsqu'un propriétaire va voir les services fiscaux, ce n'est pas pour revendiquer la propriété d'une parcelle, mais au contraire pour protester si on le taxe par erreur pour une parcelle qui ne lui appartient pas. À l'inverse des taxes sur les mutations, l'impôt foncier annuel est donc un puissant facteur de sécurisation de la documentation foncière. Alors que les premières incitent à ne pas déclarer les mutations et accélèrent la dérégulation du système, le second joue dans le sens de la régularisation. Et surtout, la simple délivrance de récépissés lors de la collecte annuelle des contributions, fournit automatiquement aux possesseurs en place, les preuves qui permettront de faire jouer la prescription acquisitive en cas de contestation.

Enregistrer les « petits papiers »

Le développement des échanges de « petits papiers » lors des mutations foncières et immobilières, principalement dans les villes africaines et leurs périphéries, offre le spectacle exemplaire de sociétés en train de fabriquer à la base leur propre système de propriété, à côté et presque contre la loi.

30. Provenant du grec *kata stikhon*, le mot cadastre signifie littéralement « écrit à la suite », et désigne donc une simple liste (de contribuables). Ce n'est que depuis l'invention du cadastre cartographié en Savoie à la fin du XVIIIe siècle que le Cadastre est assimilé au plan cadastral, même si la partie la plus importante du Cadastre demeure la matrice cadastrale.

Si l'on observe le phénomène avec un minimum de recul, on peut se rendre compte que ce qui se réinvente là ressemble beaucoup au système foncier européen traditionnel. Plutôt que de le traiter avec condescendance et d'entraver son développement, il serait plus intelligent de le renforcer et de lui offrir l'assistance de la loi.

Le notariat français, en particulier, se souvenant de sa propre origine, pourrait aider à la mutation progressive des « petits papiers » en « actes notariés » élémentaires, sans qu'il soit besoin de cadastres, de plans cotés, ni même de bornage pour les produire, indépendamment de toute intervention administrative.

Le rôle de la puissance publique n'en demeure pas moins essentiel. L'État doit certes accepter que la propriété se fabrique sans lui, mais lui seul peut lui fournir les cadres dont elle a besoin. De trois façons :

>> en organisant dès à présent l'enregistrement de ces « petits papiers », afin de leur donner date certaine et d'en assurer une conservation en double, sans avoir à donner son accord sur ce qui y est écrit ;

>> en assurant l'entretien d'instances d'arbitrage judiciaire adéquates ;

>> en produisant un cadre législatif qui prenne en compte la complexité des droits qui peuvent exister sur le sol : droits collectifs, prêt à usage, baux de long terme, propriété sociale, copropriété, propriétés communes, etc.

III. Synthèse de la table ronde et des débats

Cette synthèse se fonde sur les échanges de la table ronde et les débats qui s'en sont suivis avec la salle. La table ronde a été animée par **Philippe Lavigne Delville (Gret/IRD/Lasdel)** et a mobilisé **Clarissa Augustinus (UN Habitat-GLTN)**, **Moussa Djiré (Gersda)**, **Alain Durand Lasserve (CNRS-Sedet)**, **François Grimaldi (Notariat français)**, **Samba Traoré (Université Gaston Berger, Sénégal)** et **Léon Désiré Zalo (ministère de l'Agriculture de Côte d'Ivoire)**.

Sécuriser les droits avant les transactions, ou l'inverse ?

Aux termes de l'étude sur la location et les ventes des terres rurales en Côte d'Ivoire, les consultants ont proposé des modèles de contrats pour deux grands types de situations bien distinctes : celle où le cédant a fait certifié ses droits, et celle où il ne l'a pas fait. En partant de l'hypothèse que pour qu'une transaction soit sécurisée, il est nécessaire que les droits de celui qui cède la terre soient sécurisés, l'État ivoirien n'a pour le moment retenu que les modèles de contrat concernant le premier type de situation. Pour sécuriser ces droits, il a choisi le système d'immatriculation au livre foncier. Mais cette immatriculation ne se fait pas par le haut, car la majorité des terres fait l'objet de droits détenus par les populations locales. À l'issue d'une enquête villageoise, sont délivrés un certificat individuel lorsque le détenteur des droits est un individu, un certificat collectif lorsque le détenteur des droits est un groupe d'individus. La base de l'immatriculation d'une terre rurale n'est donc pas incarnée par l'État mais par les communautés villageoises, l'État n'étant que le garant de ces droits. Il n'y a que lorsque ces droits sont reconnus et garantis par l'État que les transactions sur ces droits ne peuvent être sécurisées. Les transactions qui ont lieu en dehors de ce cadre légal restent exposées aux revendications et remises en cause. Les modèles de contrat retenus par la Côte d'Ivoire ont néanmoins été élaborés à partir des pratiques locales, qu'elles s'inscrivent ou non dans le cadre légal. Il reste aujourd'hui à intégrer ces modèles dans le système juridique ivoirien, qui ne reconnaît à ce jour que les baux emphytéotiques et les contrats de courte durée *(Léon Zalo Désiré)*.

De la même manière au Mali, lorsqu'on parle de transactions foncières, on s'interroge sur le contenu, la nature des droits transférés et les titulaires de ces droits. Tant que ces questions ne sont

pas résolues, on ne peut ni parler ni avancer en termes de sécurisation des transactions. La reconnaissance formelle des droits locaux se pose alors. Les modalités pratiques de cette reconnaissance font l'objet d'un texte réglementaire, qui n'a pour le moment pas été adopté. Cette politique n'empêche évidemment pas des transferts de droits non reconnus formellement et ne résout pas les tensions qui peuvent en naître *(Moussa Djiré)*.

Face à ces choix de politiques, des mécanismes et dispositifs de sécurisation des transactions portant sur des droits non reconnus émergent localement en marge des cadres légaux et législatifs, avec l'appui et la complicité d'acteurs issus de l'Administration.

Au Sénégal, les transactions se font en dehors de tout cadre légal. Les modes de faire-valoir, gages, locations, etc. sont interdits sur les terres du domaine national par la loi de 1964 et ses décrets d'application. Malgré cette interdiction, les transactions sur ces terres se multiplient. Les acteurs locaux ont trouvé un compromis pour sécuriser ces transactions avec la complicité de l'État et des communautés rurales (Conseil rural), en permettant le transfert non pas des droits sur la terre mais des impenses. Ces pratiques de contournement ont cours aussi bien dans les zones périurbaines qu'en zones rurales. Une réforme est aujourd'hui nécessaire au Sénégal pour permettre la circulation de la terre et intégrer les pratiques de sécurisation des transactions ayant cours aujourd'hui *(Samba Traoré)*.

Les prérequis au modèle romano-germanique

Les réformes pourraient s'inspirer des pratiques de sécurisation des transactions issues du modèle romano-germanique qui partent de trois prérequis : l'authentification des personnes (cédant/acquéreur), l'identification du bien et des droits y afférant, et la certification du contrat détaillant les arrangements entre les personnes à propos du bien *(François Grimaldi)*.

De nombreux exemples en Afrique et sur les autres continents montrent que ces trois prérequis sont aujourd'hui loin d'être acquis :

- les individus ne disposent pas d'actes de naissance ou de pièces d'identité, ce qui rend difficile les procédures d'authentification des personnes. Des initiatives de sensibilisation et d'incitation à la déclaration des personnes, lancées sous l'égide de l'Organisation mondiale de la francophonie ont aujourd'hui cours dans certains pays d'Afrique (Cameroun), mais on est encore loin d'avoir systématisé l'immatriculation des personnes dans ces pays ;
- dans leur grande majorité, les biens ne sont pas immatriculés et leurs limites font débat et objet de contestation. La mobilisation de géomètres n'est pas toujours possible (peu nombreux, trop coûteux) et ne fait pas l'économie d'enquêtes mobilisant les différentes parties prenantes (acquéreur, voisinage, autorités locales, etc.) pour légitimer localement les limites du bien ;
- de la même manière, l'authentification du contrat par un notaire n'est pas non plus évidente dans ces contextes dans la mesure où ils sont aujourd'hui encore peu nombreux et donc coûteux à mobiliser *(François Grimaldi)*.

Le modèle romano-germanique est une des options possibles parmi d'autres. Mais quel que soit le modèle retenu, il ne se mettra pas en place sans volonté et portage politique forts. En attendant la mise en place des prérequis à ces réformes, comment travailler aujourd'hui à sécuriser les transactions ?

Vers des systèmes alternatifs d'enregistrements de l'information foncière ?

Un-Habitat travaille avec ITC, la Banque mondiale et la FIG à la mise en place d'outils complémentaires ou en remplacement d'outils existants de centralisation et de gestion de l'information foncière, le STDM (*Social tenure domain model*). Le STDM est un système d'information foncière qui permet d'enregistrer l'ensemble des droits y compris d'usage et de localiser ces droits par des méthodes alternatives. Ce système est très flexible et évolutif. Il donne une photographie de la réalité et augmente les opportunités de faire de la gestion foncière et d'enregistrer les transactions foncières *(Clarissa Augustinus)*.

Ces systèmes alternatifs sont très prometteurs, mais les acteurs, qui n'ont aujourd'hui aucun intérêt à ce qu'une meilleure gestion de l'information foncière soit mise en place, se les approprieront-ils ? *(Alain Durand Lasserve)* ●

- La sécurisation des transactions foncières passe par l'enregistrement et la reconnaissance des droits sur les terres. Elle doit partir des pratiques localement à l'œuvre et expliciter les termes et clauses des contrats passés (limites, durée, type de droits, personnes, etc.). Dans beaucoup de contextes, elle doit donner lieu à des abrogations de textes de lois pour autoriser la circulation des terres.
- Il existe aujourd'hui différents modèles de sécurisation des transactions foncières (modèle romano-germanique, anglo-saxon) dont les prérequis sont loin d'être acquis dans de nombreux pays du Sud. Il revient aux États et à leur peuple de définir leur modèle de sécurisation à partir de leur système de valeur et d'autorités, et à partir des compétences qu'ils ont à disposition.
- En l'absence et en attendant de mettre en place des systèmes d'informations foncières fonctionnels, des expériences pilotes peuvent être initiées pour tester des mécanismes de récolte et de gestion de l'information foncière (droit et transaction). Ils ne doivent pas minimiser les enjeux sociopolitiques propres à leur mise en œuvre et les risques de manipulation et de blocage.
- Les partenaires techniques et financiers ont un rôle important à jouer, non pas en transférant des modèles clés en main, mais en accompagnant les acteurs locaux dans leur réflexion. Cet accompagnement doit d'abord passer par une meilleure compréhension commune des pratiques de sécurisation des droits et des transactions, et de leurs limites (conflits).

Conclusions

I. Gérer l'incertitude autour de la question foncière : un devoir de prospective

L'avenir de la question foncière est marqué par une série d'incertitudes qui viennent complexifier un peu plus les actions à initier sur le sujet : incertitudes quant à la pression démographique, aux évolutions climatiques, à la dégradation des sols et des écosystèmes, aux nouveaux besoins en matière de production agricole, en production de nouveaux logements, etc.

Face à ces incertitudes, une démarche prospective s'impose, faite de scénarios et d'hypothèses quant aux choix de politique et de société que devront faire les pays dans une perspective de développement. Le scénario le plus attractif, sinon le plus optimiste, pour beaucoup d'acteurs est bien sûr celui d'une gestion patrimoniale et équitable du foncier qui sécurise le plus grand nombre. Mais compte tenu des évolutions actuelles en termes de marchandisation et de croissance démographique, ce scénario n'est évidemment pas le plus probable. Comment faire pour maximiser les chances de tendre vers ce scénario ? Comment encourager des trajectoires nationales, régionales, voir internationales dans ce sens ?

La réponse n'est pas simple, mais elle existe.

Pas simple, parce que travailler sur le foncier, c'est tirer le fil d'une société dans sa globalité et dans toute sa complexité ; c'est travailler à la fois sur les politiques foncières et les autres politiques sectorielles connexes (agriculture, décentralisation, etc.) ; c'est évoluer dans une multiplicité de lieux et d'échelle de décision et d'arbitrage ; c'est faire face à des intérêts divergents et à des risques de blocages ou d'accaparement du sujet et des décisions par certains acteurs ; c'est travailler sur le très long terme au gré des choix et volonté politiques, etc.

Pas simple donc, mais possible : de nombreux pays d'Afrique se sont par exemple récemment engagés dans des politiques de sécurisation foncière ambitieuses qui inscrivent la reconnaissance des droits locaux au cœur de leurs préoccupations (Madagascar, Mali, Burkina Faso, Bénin, Niger, etc.). Ces processus sont néanmoins loin d'être parachevés et restent fragiles. Ils posent par ailleurs de nombreuses questions de mise en œuvre (méthodes et outils), de pérennisation (financement), d'institutionnalisation (compétences), etc. et ils comportent encore des risques d'exclusion d'une partie importante de la population à la sécurité foncière, voire de l'accès à la terre.

II. Un changement de paradigme : de la promotion de la sécurisation foncière à sa régulation

La preuve de la sécurisation foncière comme condition au développement économique et social des pays n'est aujourd'hui plus à faire : décideurs locaux, sociétés civiles, partenaires techniques et financiers, tous sont convaincus de l'importance de travailler sur cette question, et l'ont réaffirmé à l'occasion du débat sur les investissements agricoles responsables à grande échelle.

Le consensus semble néanmoins beaucoup moins évident lorsqu'on pose la question des enjeux et des cibles de cette sécurisation foncière. Quel type de droit (usage, pleine propriété, location, etc.) doit-on sécuriser en priorité et pour quoi faire (habitat, agricultures vivrières, agriculture d'exportation, etc.) ?

Dans un contexte d'asymétrie dans les rapports de forces entre les acteurs, les politiques actuelles ne peuvent plus se taire sur la distribution des droits fonciers. Dans cette perspective, un débat sur les enjeux des politiques à construire devient un préalable à la mise en place de tous nouveaux outils juridiques ou techniques. La partie législative suivra le socle politique.

Il est de la responsabilité des États de piloter ces débats, de faire en sorte qu'ils soient portés par une volonté politique forte, qu'ils n'excluent aucune composante de la société (mouvements sociaux, élus, secteurs privés, etc.), qu'ils définissent des problèmes partagés à résoudre, qu'ils explicitent les visions du monde qui seront définies (sécurisation des petits agriculteurs vs sécurisation de l'agrobusiness, propriété privée individuelle vs droits d'usage, etc.).

Le rôle des partenaires techniques et financiers au développement n'est pas de transférer des modèles et outils clés en main, mais d'accompagner les acteurs locaux dans l'invention de leur propre modernité et dans la transformation de leurs choix politiques. Cet accompagnement passe par la recherche des effets structurants d'expérimentations de terrain (capitalisation), la production de références pour mieux comprendre et agir sur les questions foncières (nouvelles connaissances et outils pédagogiques), la mise à disposition et l'accès à une information de qualité sur le sujet (information), le renforcement des compétences et des capacités des acteurs (formation et assistance technique) à se mobiliser pour faire émerger de nouvelles politiques, les suivre et les évaluer (formation et assistance technique).

Ces nouveaux enjeux et ces principes d'actions seront au cœur de la nouvelle phase d'activité du projet mobilisateur multi-pays d'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques foncières, financé par l'AFD et piloté par le Comité technique « Foncier & développement ». ●

Annexes

>> Programme du Forum

>> Présentation des intervenants

>> Liste des participants

ANNEXE 1

Programme du Forum

Mardi 9 novembre 2010	
9h-9h30	Accueil café
	OUVERTURE
9h30-9h40	Mots de bienvenue > *Bénédicte Hermelin (Jardin tropical, Gret)*
9h40-10h	L'importance du foncier pour la Coopération française > *Catherine Garreta (AFD)*
10h-10h15	Travaux et apports du Comité technique « Foncier & développement » > *Caroline Plançon (MAEE) et Vatché Papazian (AFD)*
10h15-10h30	Pause café
	SESSION 1 : Comment faire du foncier un levier du développement ?
10h30-11h	**Présentation :** La situation foncière en Afrique à horizon 2050. Défis à relever et scénarios possibles > *Alain Durand Lasserve (CNRS) et Étienne Le Roy (LAJP)*
11h-12h	**Table ronde :** > *Jean-Luc François (AFD), Pierre-Yves Bertrand (MAEE), Stamm Volker (GTZ), Jean-Philippe Fontenelle (Gret) et Jozias Blok (UE)* **Modérateur :** > *Vincent Basserie (Hub Rural)*
12h-14h	Pause déjeuner
	SESSION 2 : Comment réguler les investissements agricoles à grande échelle ?
14h-14h30	**Présentation :** Analyse du phénomène et positionnement des acteurs > *Michel Merlet (Agter)*
14h30-15h30	**Table ronde :** > *Harris Selod (Banque mondiale), Sujiro Seam (MAEE), André Tioro (Roppa), Jean-Denis Crola (Oxfam France) et Anthony Bouthelier (CIAN)* **Modérateur :** > *Michel Doucin (ambassadeur RSE)*
15h30-16h	Pause café
	SESSION 3 : Quel rôle du foncier dans les crises et les conflits sociopolitiques ?
16h-16h30	**Présentation :** Dynamique et enjeux des conflits fonciers > *Paul Mathieu (FAO)*
16h30-17h30	**Table ronde :** > *Jean-Bernard Véron (Cellule Crise et conflits AFD), Ward Anseeuw (Cirad - Université de Pretoria), Alain Rochegude (LAJP), Pauline Carmona (MAEE) et Véronique Dorner (LAJP)* **Modérateur :** > *Jean-Pierre Chauveau (IRD)*
17h30-19h	Cocktail

Mercredi 10 novembre 2010	
9h-9h30	Accueil café
	SESSION 4 : Comment se construisent les politiques foncières ?
9h30-10h	**Présentation :** Le cas du Bénin > *Philippe Lavigne Delville (Gret/IRD/Lasdel)*
10h-11h	**Table ronde :** > *Vincent Basserie (Hub Rural), Rija Ranaivoarison (coordinateur du PNF), Dominique Savouré (CSN), Camilla Toulmin (IIED) et Daouda Diarra (LOA Mali)* **Modérateur :** > *André Teyssier (Banque mondiale)*
11h-11h30	Pause café
	SESSION 5 : Comment se mettent en œuvre les politiques foncières ?
11h30-12h30	**Table ronde :** > *Alain Rochegude (LAJP - Paris 1 La Sorbonne), Pierre Clergeot (FIEF), Abey Bazo Alhou (Code rural Niger), Koudregma Zongo (MCA Burkina Faso) et Paul Mathieu (FAO)* **Modérateur :** > *Étienne Le Roy (LAJP)*
12h30-14h30	Pause déjeuner
	SESSION 6 : Comment sécuriser les transactions foncières ?
14h30-15h	**Présentation :** Des exemples en milieu urbain et en milieu rural > *Joseph Comby (Adef) et Jean-Philippe Colin (IRD)*
15h-16h	**Table ronde :** > *Clarissa Augustinus (GLTN), Léon Zalo (Côte d'Ivoire), Alain Durand Lasserve (CNRS), Moussa Djiré (Gersda), Samba Traoré (Université Gaston Berger) et François Grimaldi (CSN)* **Modérateur :** > *Philippe Lavigne Delville (Gret/IRD/Lasdel)*
16h-16h30	Pause café
	CLÔTURE
16h30-17h	Synthèse des débats et pistes de travail > *Comité d'organisation*
17h-17h15	Les perspectives pour la Coopération française > *Georges Serre (MAEE)*
17h15-17h30	Remerciements et conclusions > *Henri Rouillé d'Orfeuil (Jardin tropical, Cirad)*

ANNEXE 2

Présentation des intervenants

Ward Anseeuw

Dr Ward Anseeuw, économiste du développement, est chercheur au Cirad (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), affecté à la Post-Graduate School of Agriculture and Rural Development de l'Université de Pretoria. Depuis une dizaine d'années, il conduit des recherches en Afrique et en Afrique australe en particulier, sur les politiques agricoles et foncières, les réformes agraires et foncières, les conflits fonciers et les acquisitions foncières à grande échelle. Il a publié sur ces sujets dans des revues scientifiques et avec des éditions renommées, incluant *Land, transition and compromise* (avec Chris Alden, Palgrave, 2009) et *The struggle over land in Africa - Conflicts, politics and change* (avec Chris Alden, HSRC Press, 2010).

Clarissa Augustinus

Dr Clarissa Augustinus est chef de la section foncière à ONU-Habitat. Elle est l'initiatrice principale du Réseau mondial des instruments fonciers (GLTN). Ce Réseau comprend plus de 42 partenaires régionaux et internationaux (y compris la Banque mondiale, la FAO), les partenaires bilatéraux (Norvège et Suède), les organisations professionnelles de la société civile (e.g. Gret, la Fédération internationale des géomètres, FGF, SDI, Huariou Commission). Dr Clarissa a été professeur de gestion foncière à l'Université de KwaZulu-Natal en Afrique du Sud. Elle a aussi été consultante internationale en gestion et administration foncière avec un accent particulier sur l'aspect institutionnel. Dr Clarissa a publié trois chapitres dans des ouvrages spécialisés ainsi que 44 articles scientifiques. Sa thèse de doctorat en Anthropologie sociale a traité des questions de la tenure coutumière et informelle dans un quartier informel d'Afrique du Sud.

Vincent Basserie

De 1996 à 1998, Vincent Basserie apporta une assistance technique au projet Plan foncier rural de Côte d'Ivoire. Il fut chargé de mission sur le foncier au ministère français des Affaires étrangères en 1999 et 2000. Entre 2000 et 2006, en tant que conseiller sur les questions foncières rurales au ministère burkinabè chargé de l'Agriculture, il contribua à concevoir et initier un processus participatif de réforme foncière. Il occupe depuis 2006 le poste d'expert en politiques foncières au Hub Rural. Dans ce cadre et entre autres activités, il apporte actuellement des appuis méthodologiques aux réformes foncières du Mali et du Sénégal, aux initiatives régionales de l'UEMOA et de la CEDEAO sur le foncier, il accompagne les réflexions de l'alliance régionale des OSC et organisations de producteurs sur les instruments des politiques foncières et produit le bulletin d'information *Les actualités foncières ouest-africaines* qui compte plus d'un millier d'abonnés.

Alhou Abey Bazo

Alhou Abey Bazo est magistrat de formation. Depuis quelques années, il a été détaché des juridictions pour servir à des postes de responsabilité dans l'Administration centrale. Il a occupé plusieurs postes de directeur national. Le ministère de la Justice du Niger l'a désigné dans les Comités nationaux chargés des affaires rurales et l'a mis à la disposition du Comité national du code rural en qualité de conseiller juridique, en même temps qu'il assumait les fonctions de directeur de la Législation au ministère du Développement agricole. Depuis cinq mois, il occupe le poste de secrétaire permanent du code rural.

Pierre-Yves Bertrand

Depuis septembre 2010, Pierre-Yves Bertrand est responsable du pôle « Réforme de l'État et gouvernance territoriale » à la direction générale de la Mondialisation au ministère français des Affaires étrangères et européennes. Il a assuré la coordination « pays » des politiques de coopération technique et d'aide au développement avec divers pays d'Afrique australe et du Proche-Orient, avant d'être attaché de coopération en Tunisie puis en Algérie, chargé de projets en matière de gouvernance et d'aménagement du territoire. Ingénieur agronome de formation, il a travaillé de 1983 à 1994 comme assistant technique au Maroc, où il a conduit des expertises et des programmes de développement rural en zone aride.

Jozias Blok

Jozias Blok est chargé de mission des politiques foncières au sein de l'Unité Gestion durable des ressources naturelles de la DG Développement de la Commission européenne.

Pendant trente ans, il a travaillé dans la coopération au développement, d'abord en tant que conseiller technique agronome et zootechnicien pour la coopération néerlandaise dans des projets de développement rural sur le terrain au Burkina Faso, au Bénin, en Zambie et au Pakistan. En 1994, il rejoint la Commission européenne comme conseiller et chef de section Développement rural en délégation. Il fera d'abord cinq ans au Cameroun et ensuite quatre ans au Sénégal avant d'intégrer en 2004 le siège à Bruxelles. En 2009, il a piloté la réactivation du Groupe de travail de l'Union européenne sur les questions foncières et en assure la présidence jusqu'à ce jour. Il assure, entre autres, la supervision du programme d'appui à la mise en œuvre de l'Initiative africaine des politiques foncières.

Anthony Bouthelier

Anthony Bouthelier est président délégué du Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN) et administrateur de sociétés africaines. Il a débuté sa carrière comme analyste financier chez Pan Holding puis SEMA. En 1969, il entre chez Pechiney et devient chef d'un des services financiers du groupe Marchés financiers et acquisitions. En 1974, il s'installe à Abidjan comme délégué en Afrique de l'Ouest et directeur général des sociétés implantées au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Rappelé à Paris en 1978 comme directeur général de Stratinor, il repart en 1981 à Singapour comme délégué en Asie du Sud-Est. Après un bref passage à Paris, il devient, en 1988 à Sydney, directeur général de Pechiney Pacific en charge des sociétés australiennes. En 1994, il revient à Paris pour diriger la division Afrique et sera nommé en 1996 administrateur du groupe Pechiney jusqu'en 2002.

Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, de l'École nationale des langues orientales (Hindi - Ourdou) et licencié d'économie politique. Il est ancien élève du Collège oriental de l'Université du Penjab à Lahore.

Il est Chevalier de la Légion d'Honneur, de l'Ordre national du Mérite (France) et Chevalier de l'Ordre national ivoirien (Côte d'Ivoire).

Pauline Carmona

Pauline Carmona est chef de la mission de la gouvernance démocratique (Économie globale et stratégies du développement) au ministère français des Affaires étrangères et européennes. Après l'Europe balkanique dont elle suivait les dossiers pour l'Administration centrale, elle a été en poste en Asie, notamment Hong Kong et Tokyo. Elle a également suivi la question de l'élargissement de l'Union européenne.

Jean-Pierre Chauveau

Jean-Pierre Chauveau, socio-anthropologue, est directeur de recherche émérite à l'IRD. Ses recherches de terrain en Côte d'Ivoire sur l'anthropologie économique et politique du changement social en milieu rural l'ont amené à partir des années 1990 à orienter ses investigations sur la question foncière. Il a notamment participé en 1996 à une expertise sur le Plan foncier rural, première étape de

la réforme en cours de la législation foncière. Il travaille actuellement avec une équipe de doctorants ivoiriens sur les formes de mobilisation violente des jeunes ruraux durant le conflit ivoirien, en relation avec la question foncière dans la zone forestière.

Jean-Pierre Chauveau est par ailleurs enseignant associé à l'École des Hautes études en sciences sociales à Marseille, où il anime avec d'autres collègues de l'IRD un séminaire annuel sur « Terre, ressources naturelles et conflit dans les pays du Sud ». Il est membre permanent du Comité technique « Foncier & développement ».

Pierre Clergeot

Géographe ruraliste de formation, Pierre Clergeot a été initialement responsable de l'enseignement et de la recherche en photo-interprétation et en télédétection à l'UER de géographie de Paris 1. Il est actuellement maître de conférences à l'École supérieure des géomètres et topographes (ESGT) qui dépend du CNAM. Il fut responsable du mastère Aménagement foncier et systèmes cadastraux de 1997 à 2005. Ce mastère était commun à l'ESGT, l'ENC (École nationale du Cadastre) et l'ENSG (École nationale des sciences géographiques). P. Clergeot a été également chargé de la mise en place et du suivi de l'ESGT-Liban à Beyrouth. Il participe à différentes commissions de l'Ordre des géomètres experts. Ses recherches actuelles portent principalement sur l'histoire foncière et cadastrale française et plus particulièrement sur les problèmes de la délimitation.

Compte tenu de ses activités antérieures, il attache une grande importance à l'aspect métiers et formation tant au niveau de la formation initiale que continue, et à l'insertion professionnelle des jeunes, conditions indispensables, quelque soit le pays, à un véritable développement durable. Depuis cette année, il est vice-président de l'association FIEF.

Jean-Philippe Colin

Jean-Philippe Colin est directeur de recherche à l'IRD. Il travaille depuis plusieurs années dans une perspective d'économie institutionnelle sur la question foncière (Mexique, Côte d'Ivoire), sur les thèmes des marchés fonciers, des contrats agraires, des dimensions intra-familiales de l'accès à la terre, des conflits fonciers et des politiques foncières.

Joseph Comby

Économiste et urbaniste de formation, Joseph Comby a créé la revue *Études foncières* en 1978 puis l'Association des études foncières (Adef) en 1981. À côté d'activités éditoriales (voir *www.comby-foncier.com*), il a été professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris (IUP) et il poursuit des activités de formation professionnelle. Ses champs d'étude, en France, dans les DOM et à l'étranger (Algérie, Bénin, Bulgarie, Gabon, Maroc, Mali, Russie, Tunisie) concernent l'évaluation des terrains, la fiscalité foncière, les formes de propriété, les montages opérationnels, l'observation des marchés, les politiques foncières.

Jean-Denis Crola

Économiste de formation, en poste depuis quatre ans à Oxfam France, en tant que responsable de plaidoyer sur le programme Justice économique d'Oxfam France, en charge des questions de Sécurité alimentaire, développement agricole et commerce.

Membre de la campagne « Justice économique » lancée par Oxfam et ses partenaires en Afrique de l'Ouest, visant à la mise en œuvre effective de la politique agricole régionale. En charge du plaidoyer pour l'alignement des bailleurs de fonds sur les plans d'investissement agricole nationaux et régionaux et la meilleure coordination des bailleurs de fonds sur le terrain. Auteur de l'étude *Agriculture : Des promesses aux réalités de terrain - État de la coordination des interventions dans trois pays d'Afrique de l'Ouest* sur ce sujet en octobre 2009 (*www.oxfam.org/fr/policy/aide-agriculture-des-promesses-aux-realites-de-terrain*).

Responsable de la campagne lancée en septembre 2010 par Oxfam France et AVSF « Privés de terres, privés d'avenir » (*www.privesdeterre.org*), qui souligne deux nouvelles menaces auxquelles font face aujourd'hui les agricultures paysannes des pays du Sud, qui risquent d'hypothéquer leurs capacités de développement : l'accaparement des terres et le changement climatique. Concernant les investissements dans les terres, la campagne demande notamment à la France et à l'Union européenne de réviser leurs traités d'investissement, qui offrent actuellement des droits aux investisseurs, sans contrepartie d'obligation de respect des droits humains et environnementaux des populations. Ces traités limitent également les capacités de régulation des États hôtes.

Daouda Diarra

Daouda Diarra est titulaire d'un diplôme de docteur vétérinaire. Il a suivi des formations complémentaires en Économie agricole, gestion des ressources naturelles, élaboration des politiques publiques, développement local et gestion des terroirs villageois. Il a occupé plusieurs postes techniques et administratifs : directeur de l'élevage dans plusieurs régions du Mali pendant quinze ans ; chef de la cellule d'appui à l'élevage ; conseil à la cellule de la réforme du ministère du Développement rural ; chef de la cellule d'appui à la privatisation de la profession de vétérinaire ; coordinateur de la mise en œuvre des campagnes agricoles. Après avoir été le secrétaire permanent du processus d'élaboration de la loi d'orientation agricole, Daouda Diarra est aujourd'hui secrétaire permanent du Conseil supérieur chargé de sa mise en œuvre.

Moussa Djiré

Détenteur d'un PhD en relations internationales politique extérieure, Moussa Djiré est professeur d'enseignement supérieur et consultant indépendant. Il est chargé des cours de droit international du développement, du droit de l'environnement et de sociologie politique à la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Bamako.

Depuis une quinzaine d'années, il s'est spécialisé sur les questions de décentralisation et de politique foncière sur lesquelles il a réalisé plusieurs publications. Il est notamment coéditeur de l'ouvrage collectif *Le droit en Afrique : droit étatique et pratiques locales au Mali* et coauteur du livre *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*. Moussa Djiré a mené plusieurs études pour la FAO et l'IIED et a coordonné l'étude sur les mécanismes de régulation des acquisitions foncières de grande envergure pour le compte de l'OCDE/CSAO.

Véronique Dorner

Véronique Dorner a étudié l'Ethnologie comparée et l'Anthropologie du développement à Paris V et à l'École des Hautes études en sciences sociales (Paris et Marseille) puis l'Anthropologie du droit à Paris I.

Ayant exercé en Anthropologie et santé publique en France, ainsi qu'en Intermédiation culturelle dans le cadre judiciaire, elle est sollicitée pour des missions anthropologiques dans différents pays et régions du monde (dont Haïti, Congo-Brazzaville et Nouvelle-Calédonie) pour diverses études sur le développement ainsi que sur les questions foncières en lien avec le Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris.

Elle intervient depuis de très nombreuses années en Haïti au cours de multiples séjours de recherche. Cela l'a conduit à s'intéresser de façon très étroite aux dimensions sociologiques et anthropologiques des questions foncières, à leurs aspects conflictuels et à leur régulation aux niveaux local et national, ainsi qu'au rôle des institutions non gouvernementales et internationales.

Michel Doucin

Michel Doucin, docteur en Sciences politiques, est ancien élève de l'ENA, titulaire d'un diplôme d'études supérieures en économie du développement (Master) et diplomate. Il exerce actuellement les fonctions d'ambassadeur chargé de la bioéthique et de la responsabilité sociale des entreprises auprès du ministre des Affaires étrangères et européennes.

Sa carrière s'est organisée autour de trois pôles : la culture, avec notamment la responsabilité de la direction régionale des Affaires culturelles d'Aquitaine (1983-85) et la direction de l'Institut culturel français de Naples (1990-92). Mais aussi la relation avec la société civile, avec la direction de la Mission de liaison avec les ONG du Quai d'Orsay (1996-99), le Secrétariat général du Haut-Conseil de la coopération internationale (2000-2002), un enseignement-recherche sur les ONG à l'Institut d'études politiques de Paris (2002-2003) et la fonction d'ambassadeur français pour les droits de l'Homme (2005 à début 2008). Et enfin avec l'économie, en tant que chargé de mission à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et secrétaire du Comité de décentralisation (1983-87), sous-directeur de la coopération internationale du ministère des Affaires étrangères (1988-89), consul général chargé des coopérations transfrontalières rhénanes à Mayence (1992-96), chargé de mission auprès du directeur des Affaires économiques et financières du ministère français des Affaires étrangères et européennes (2004) et enfin dans ses fonctions actuelles.

Alain Durand Lasserve

Alain Durand Lasserve, géographe de formation, est directeur de recherche émérite au CNRS et membre du Comité technique « Foncier & développement ». Ses recherches portent sur la question foncière urbaine, les politiques de l'habitat dans les pays du Sud, en particulier sur les politiques de régularisation foncière, sur les marchés fonciers ainsi que sur les dynamiques d'évolution et les interactions entre le foncier urbain et le foncier rural. Il est l'auteur ou le coauteur de nombreux articles et ouvrages sur ces thèmes. Il a travaillé principalement, mais pas exclusivement, dans les pays d'Asie du Sud-est et du Sud et les pays d'Afrique subsaharienne. Au cours des deux dernières décennies, il a animé plusieurs réseaux internationaux et programmes de recherches comparatives sur ces thèmes. Il a également réalisé des missions d'expertise et d'évaluation des politiques foncières et des stratégies de développement urbain pour des agences d'aide et de coopération bilatérales et multilatérales et des institutions financières internationales.

Jean-Philippe Fontenelle

Jean-Philippe Fontenelle a fait ses études d'ingénieur agronome à SupAgro Montpellier. Il a obtenu une thèse de doctorat en agronomie et aménagement du territoire en 2004 à l'Université de Louvain. Il est entré au Gret en 1994 et a plus particulièrement travaillé sur les questions de gestion sociale de l'eau et de développement agricole. Depuis début 2007, il est directeur des opérations du Gret.

Jean-Luc François

Depuis septembre 2009, Jean-Luc François est responsable de la division Développement agricole et rural de l'Agence française de développement (AFD). L'AFD, opérateur public pour l'aide au développement de la France mobilisera environ 300 millions d'euros pour les filières et les politiques agricoles et l'aménagement des territoires ruraux en 2010, principalement sous forme de prêts aux États et aux entreprises, mais également sous forme de dons aux acteurs du Sud. L'AFD est en outre chargée de la mise en œuvre des subventions destinées aux ONG françaises. Jean-Luc François était auparavant sous-directeur de la sécurité alimentaire au ministère français des Affaires étrangères et européennes au sein de la direction des Biens publics mondiaux. Entre 1981 et 2005, il a travaillé en Thaïlande, au Congo, en Mauritanie, en Côte d'Ivoire, à Madagascar et en Éthiopie, comme expert mis à la disposition des Administrations de ces pays, puis au sein des Services de coopération des ambassades. Jean-Luc François est vétérinaire de formation et fonctionnaire.

François Grimaldi

François Grimaldi est notaire en Corse et représentant du Conseil supérieur du notariat français (CSN). Impliqué depuis de nombreuses années dans les actions internationales de la profession, il est délégué du CSN pour l'Afrique, membre du bureau de l'Association internationale du notariat francophone, membre du réseau institutionnel de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) à la mission « Droit de l'Homme - Paix et Démocratie » et membre de l'Institut international de droit

d'expression et d'inspiration française (IDEF), membre de la commission de réflexion sur l'OHADA. Depuis 2006, il organise les universités notariales francophones africaines. Il a participé à de nombreuses manifestations internationales en Asie (Chine - Viet Nam) et en Afrique portant sur le rôle de la sécurité juridique au service du développement économique. Il a également participé en tant qu'expert à l'audit foncier demandé par le Gouvernement togolais en novembre 2008.

Philippe Lavigne Delville

Philippe Lavigne Delville est anthropologue au Gret. Il travaille depuis quinze ans sur les dynamiques et les politiques foncières, en recherche et expertise. Il a assuré pendant dix ans le secrétariat du Comité technique « Foncier & développement », et a coordonné avec Alain Durand Lasserve le *Livre Blanc des acteurs français de la coopération sur le foncier*. Il est actuellement en poste d'accueil à l'IRD et basé au Lasdel, au Niger.

Étienne Le Roy

Anthropologue, juriste, historien des institutions et politiste, Étienne Le Roy a été professeur d'anthropologie du droit à l'Université Paris I de 1988 à 2007 où il a dirigé le Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris et la formation doctorale des études africaines. Sa pratique de recherche initiée sur le terrain au Sénégal en 1968, en relation avec l'adoption de la réforme foncière de 1964, s'est ensuite élargie à d'autres pays africains. Il a été associé aux réformes foncières de nombreux pays, en particulier le Mali, le Niger, les Comores et Madagascar. Il a participé à la fondation de l'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique, association qu'il a présidée de 1987 à 1997 puis, en 1996, au Comité technique « Foncier & développement » qui en a pris le relais. Il est l'éditeur des nombreux ouvrages aux éditions Karthala et termine la synthèse de ses travaux sous le titre *La terre de l'autre, une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, à paraître chez LGDJ.

Paul Mathieu

Paul Mathieu est fonctionnaire principal (*Senior Officer*) au sein de l'équipe « questions foncières » de la division du Climat, de l'Énergie et du Foncier, dans le département des ressources naturelles et de l'environnement de la FAO, depuis 2002. Économiste et docteur en études de l'environnement, spécialisé dans l'étude des institutions et politiques foncières, il a aussi été professeur et chercheur à l'Institut d'études du développement, à l'Université catholique de Louvain-la-Neuve (Belgique) entre 1990 et 2002. Il a été chercheur-visiteur au Land Tenure Center de l'Université de Madison au Wisconsin (en 1993) et a collaboré avec de nombreux autres centres de recherche et universités en Afrique de l'Ouest et en Asie. Il a également travaillé comme consultant pour de nombreuses organisations internationales, coopérations bilatérales et ONG de développement. Ses travaux actuels portent principalement sur l'acquisition des terres à grande échelle, les institutions et les politiques foncières (principalement en Afrique), les questions de gouvernance foncière et le développement rural.

Michel Merlet

Ingénieur agronome, diplômé de l'Institut national agronomique Paris-Grignon, Michel Merlet a travaillé de 1976 à 1988 au Nicaragua, dans différents cadres institutionnels. Il a pris part à la mise en place de la politique de réforme agraire et réalisé de nombreuses études sur le paysannat. De 1988 à 2006, M. Merlet a travaillé comme chargé de programme et consultant à l'Iram (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement, Paris) et s'est spécialisé dans le domaine du foncier et de la gestion des ressources naturelles. Il a travaillé en Amérique latine, Afrique et Asie pour des organisations internationales (FAO, Banque mondiale, Pnud, Fida) et bilatérales de coopération, ainsi que pour des ONG et organisations de producteurs.

Michel Merlet a participé à l'organisation et à l'animation d'ateliers sur le thème des politiques foncières au Forum social mondial et à l'organisation du Forum mondial sur la Réforme agraire de Valencia en 2004. Il a cosigné le second document thématique de la conférence de la FAO sur la réforme agraire et le développement rural (ICARRD, Porto Alegre, mars 2006).

Michel Merlet est cofondateur et, depuis 2005, directeur de l'association internationale pour contribuer à l'Amélioration de la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles (Agter, *www.agter.asso.fr*) dont l'objet est d'animer un réseau mondial et interculturel de personnes destiné à réfléchir à des réponses aux grands défis liés à la gestion des ressources.

Il est membre du Comité technique Foncier de la Coopération française et du comité de rédaction de la revue *Études foncières*. Il intervient régulièrement comme enseignant contractuel à l'Institut du développement économique et social (IEDES) – Université Paris I, et dans d'autres institutions de formation, en France et à l'étranger.

Hubert Ouedraogo

Hubert M. G. Ouedraogo est juriste et anthropologue du droit. Après avoir été enseignant-chercheur à la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Ouagadougou, il a entrepris de travailler comme expert international en politiques et législations foncières et des ressources naturelles auprès des principales agences internationales de développement et agences de coopération bilatérale. Il a ainsi acquis une expérience de travail dans les différentes régions du continent africain où il a développé de nombreuses législations cadres.

Hubert Ouedraogo est présentement l'expert foncier principal de l'Initiative conjointe de la Commission de l'Union africaine (CUA), de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA) et de la Banque africaine de développement (BAD) sur les politiques foncières en Afrique dont le secrétariat est basé à Addis-Abeba à la CEA. Il est membre de différents réseaux tels que LandNet West Africa et le Réseau africain francophone des juristes de l'environnement (RAFJE).

Rija Ranaivoarison

Depuis 2006, Rija Ranaivoarison est le coordonateur national du Programme national foncier de Madagascar. Dans ce cadre, il apporte un appui au suivi et au pilotage du programme et de ses différentes activités. Il est par ailleurs le directeur adjoint du volet Foncier du projet financé par le MCC.

Alain Rochegude

Docteur en droit et diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, Alain Rochegude intervient aujourd'hui en appui aux acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières, sur les aspects liés au cadre législatif et institutionnel, et les questions de fiscalité locale et de décentralisation notamment en milieu urbain. Il a plus particulièrement travaillé sur les processus en cours au Bénin, au Niger, à Madagascar, au Sénégal et plus récemment dans des contextes post-crise comme au Burundi.

Alain Rochegude est par ailleurs professeur en Droit public associé à l'Université de Paris I. Il est également membre permanent du Comité technique « Foncier & développement », membre du comité international « Titrisation foncière » de la Chambre des notaires, et président de l'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (Aprefa).

Dominique Savouré

Me Dominique Savouré est notaire à Versailles, représentant du Conseil supérieur du notariat (CSN) auprès de la Commission des Affaires européennes de l'Union internationale du notariat (UINL) depuis 2000 et spécialisé dans les questions foncières. Il a été rapporteur pour le CSN lors du Congrès de l'UINL au Mexique en 2004 et coordonnateur pour la France lors du Congrès UINL d'octobre 2010 au Maroc.

Il est actuellement membre du groupe de travail sur le projet de réforme foncière - Titrement au Viet Nam dans le cadre du projet HDH du Consortium ADETEF-IGN International-Bull et CSN, et responsable pour le CSN du projet de réforme foncière - Titrement à Madagascar. Il a participé à la mission d'audit de mai 2010 commandé par le Gouvernement malgache.

Sujiro Seam

Sujiro Seam, diplômé de l'École supérieure de commerce de Paris (ESCP), titulaire d'un certificat de russe de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion Valmy est conseiller des affaires étrangères.

Il a été nommé et titularisé dans le corps des affaires étrangères en avril 1998 au sein duquel il a travaillé à l'Administration centrale (affaires juridiques). Il fut, entre 2001 et 2009, premier secrétaire à la représentation de la France auprès de l'Union européenne. Depuis septembre 2009, il est sous-secrétaire de la sécurité alimentaire et du développement économique (Biens publics mondiaux) au sein de l'Administration centrale.

Harris Selod

Harris Selod est docteur en Sciences économiques de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne et diplômé de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) ainsi que de l'École supérieure de commerce de Paris (ESCP). Au titre de l'assistance technique du ministère français des Affaires étrangères et européennes, il occupe actuellement un poste d'économiste sénior au département de la recherche de la Banque mondiale, à Washington. Avant de rejoindre la Banque mondiale, il était chercheur en France à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et professeur associé à l'École d'économie de Paris. Une part importante de ses travaux académiques porte sur les marchés fonciers et l'organisation des espaces urbains, ruraux et périurbains.

Ses travaux à la Banque mondiale concernent les politiques et la gouvernance foncière, et en particulier les politiques de formalisation de la tenure foncière dans les pays en développement. Il a contribué, pour la Banque mondiale, à la mise en œuvre d'un cadre d'analyse de la gouvernance foncière pour identifier, à partir d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, les enjeux spécifiques de gouvernance foncière et les priorités de reforme à l'échelle des pays. Ce cadre d'analyse de la gouvernance foncière peut également être utilisé pour le suivi des progrès réalisés et les échanges de bonnes pratiques en termes de gouvernance foncière. Il est également responsable d'une étude d'impact en cours pour mesurer les effets socioéconomiques des Plans fonciers ruraux (PFR) au Bénin. Il est l'un des principaux contributeurs au rapport de la Banque mondiale sur les acquisitions de terres à grande échelle.

André Teyssier

André Teyssier est l'un des géographes du Cirad. Il vient de terminer ses fonctions de conseiller technique auprès du Programme national foncier et de l'Observatoire du foncier de Madagascar et intervient désormais en appui à la division Afrique de la Banque mondiale pour le compte du ministère français des Affaires étrangères et européennes français. André Teyssier travaille depuis vingt ans à la conception et à la mise en œuvre de programmes de sécurisation foncière et de développement territorial à Madagascar et au Nord-Cameroun. Il compte parmi les concepteurs de la nouvelle politique foncière malgache.

Samba Traoré

Samba Traoré est agrégé des Facultés de droit, professeur titulaire de Classe exceptionnelle des universités et docteur d'État en droit foncier. Il a effectué ses études de droit à Dakar et à Paris. Enseignant-chercheur depuis 1984 aux universités de Dakar et de Saint-Louis, Samba Traoré réalise également des expertises sur les thèmes du foncier et de l'environnement pour le compte d'États en Afrique de l'Ouest et d'organisations internationales. Il est également directeur du Laboratoire d'études et de recherches en décentralisation et en développement local (LERDD).

André Tioro

De formation juriste/sociologue, André Tioro est spécialisé en Droit du développement, en Droit international de l'environnement et Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Il occupe actuellement le poste d'expert foncier auprès du Roppa après avoir successivement été responsable : de la

maîtrise d'œuvre sociale à la direction régionale de l'Hydraulique de Hauts bassins dans le programme Valorisation des ressources en eau de l'Ouest (FED / ministère de l'Eau BKF) ; à la SNV des questions de décentralisation et de citoyenneté ; au Centre d'études économiques et sociales de l'Afrique de l'Ouest (Cesao) en tant que formateur de responsables de faîtières d'organisations paysannes et en charge des questions de la décentralisation et foncier. Il a également travaillé avec l'ONU/Sida Burkina dans un projet sous-régional sur la problématique des Droits humains dans le contexte du VIH/Sida. André Tioro est membre du conseil d'administration du Groupe de recherche et d'action sur le foncier au Burkina (GRAF) et membre du Réseau africain des juristes francophones de l'environnement. Depuis 2003, il est enseignant vacataire à l'Institut de développement rural de l'Université polytechnique de Bobo-Dioulasso sur les droits fonciers.

Camilla Toulmin

Dr Camilla Toulmin est directrice de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) basé à Londres. Économiste de formation, elle a principalement travaillé sur les questions de développement agricole, de changement climatique et d'amélioration des conditions de vie des populations en Afrique. Elle a combiné des recherches de terrain et des expertises sur les politiques publiques. Son travail a eu pour objectif de comprendre dans quelles mesures les changements politiques, économiques et environnementaux impactent sur les conditions de vie des populations, et comment les réformes se mettent en œuvre sur le terrain. Ce travail a été mené avec les acteurs locaux à différentes positions institutionnelles : populations locales, chercheurs, représentants d'ONG et d'organisations internationales. Camilla Toulmin a étudié à Cambridge et Londres avant d'obtenir son doctorat en Économie à Oxford. Elle est membre d'Icarda (Syrie), du Conseil franco-britannique et du Royal African Society. Elle est plus récemment devenue membre du groupe prospectif d'experts de haut niveau du Gouvernement de Grande-Bretagne qui travaille sur la production d'un rapport sur les évolutions de l'alimentation et de l'agriculture à horizon 2050 dont la sortie est prévue pour novembre 2010. Son dernier ouvrage s'intitule *Climate change in Africa (Zed Books, 2009)*.

Jean-Bernard Véron

Jean-Bernard Véron a exercé une série de missions au siège de l'AFD et dans les agences sur le terrain, en tant que chargé d'étude et de mission (au Congo-Brazzaville, à la division des Études macro-économiques), responsable de division (Études macro-économiques, Développement rural pour l'Afrique centrale, orientale et australe) et responsable de département (Asie, Pacifique, Caraïbes).

Jean-Bernard Véron est actuellement conseiller du directeur de la Stratégie de l'AFD et responsable de la Cellule prévention des crises et sortie de conflit. Il est par ailleurs le rédacteur en chef de la revue *Afrique contemporaine et développement*.

Stamm Volker

Stamm Volker est économiste et historien de formation. Il a dispensé des enseignements d'économie rurale à l'Université de Ouagadougou au Burkina Faso. Il est actuellement chargé de programme sénior à la GTZ. Dans le cadre de ses activités, Stamm Volker réalise des analyses et des expertises sur les politiques foncières en Afrique, conçoit et conduit des projets en la matière, et mène des recherches sur les dynamiques agraires et foncières, et l'impact de la codification de pratiques coutumières.

Léon Désiré Zalo

Léon Désiré Zalo est magistrat depuis 1986. Après avoir exercé de multiples fonctions en cette qualité, il a été mis en détachement au ministère de l'Agriculture en février 1999 au lendemain de la publication de la loi nº 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural. Nommé directeur de la Réglementation et du Foncier rural, il a présidé la Commission interministérielle qui avait pour mission de préparer les textes d'application de la loi sur le foncier rural. Cette commission a préparé notamment trois décrets et quinze arrêtés facilitant la mise en œuvre de cette loi. M. Zalo a en charge la mise en œuvre de cette loi.

Koudregma Zongo

Avec plus de vingt ans d'expérience, Koudregma Zongo s'est surtout consacré au cours des dix dernières années à la mise en place et à l'animation du Comité national de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso (2002-2007), à la conduite du processus d'élaboration du document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (2005-2007) et à l'organisation de la consultation des acteurs catégoriels (services techniques, coutumiers, paysans, élus locaux, organisations de femmes et de la société civile) pour l'adoption de la loi portant régime foncier rural en 2009 et les travaux de révision de la loi portant réorganisation agraire et foncière en 2010.

Chef de projet Sécurisation foncière depuis 2008, il est chargé de (1) l'accompagnement du Gouvernement du Burkina Faso à l'élaboration d'une législation et d'une règlementation adaptés sur le foncier ; (2) l'appui au développement institutionnel et au renforcement des capacités des institutions de la chaîne de gestion foncière du pays ; (3) la conduite d'interventions spécifiques de sites en vue d'améliorer la gestion foncière locale dans 47 communes du Burkina Faso. ●

ANNEXE 3

Liste des participants

Nom	Institution	Mail
ABDALLAH Bensaad	IRA	abdallah.bensaad@hotmail.com
AGEL Christian	AFD	agelc@afd.fr
ALLAVERDIAN Céline	Gret	allaverdian@gret.org
ALLOU Serge	Gret	allou@gret.org
ANSEEUW Ward	Cirad	ward.anseeuw@up.ac.za
AUGUSTINUS Clarissa	UN Habitat - GLTN	clarissa.augustinus@unhabitat.org
BARON Julie	AFD	baronj@afd.fr
BARREAU Blandine	Centre d'analyse stratégique	blandine.barreau@strategie.gouv.fr
BASSERIE Vincent	MAAP / Hub Rural	vincentb@hubrural.org
BATOZ Jean-Philippe	Gret	batoz@gret.org
BERTRAND Pierre-Yves	MAEE	pierre-yves.bertrand@diplomatie.gouv.fr
BLOK Josias	Union européenne	josias.blok@ec.europa.eu
BOCHE Mathieu	Engref	mathieu.boche@gmail.com
BOSC Pierre-Marie	Cirad	pierre-marie.bosc@cirad.fr
BOUTHELIER Anthony	Président délégué du CIAN	alix_camus@cian.asso.fr
BROUTIN Cécile	Gret	broutin@gret.org
BURNOD Perrine	Cirad	perrine.burnod@cirad.fr
CARMONA Pauline	MAEE	pauline.carmona@diplomatie.gouv.fr
CASTELLANET Christian	Gret	castellanet@gret.org
CAVANA Jean-François	AFD	cavanajf@afd.fr
CHAUVEAU Jean-Pierre	IRD	jean-pierre.chauveau@ird.fr
CHOUQUER Gérard	FIEF / EHESS	chouquer@club-internet.fr
COLIN Jean-Philippe	IRD	colin@ensam.inra.fr
COMBY Joseph	Adef	joseph.comby@wanadoo.fr
COULIBALY SANGARE Kadidja	LOA Mali	
COUR Marjolaine	AFD	courm@afd.fr
CROLA Jean-Denis	Oxfam	jdcrola@oxfamfrance.org
DEMANTE Marie-Jo	Iram	mjdemante@iram-fr.org
DIARRA Daouda	LOA Mali	daouda.diarradr@yahoo.fr
DJIRE Moussa	Gersda	djiremous@yahoo.fr
DORNER Véronique	LAJP - Paris 1	dorner.veronique@yahoo.fr
DOUCIN Michel	MAEE	michel.doucin@diplomatie.gouv.fr
DUKHAN Amandine	AFD	dukhana@afd.fr
DURAND LASSERVE Alain	CNRS-Sedet	a.durand-lasserve@wanadoo.fr
FABRE Céline	ASP	celine.fabre@asp-public.fr
FONTENELLE Jean-Philippe	Gret	fontenelle@gret.org
FRANÇOIS Jean-Luc	AFD	francoisjl@afd.fr
GABAS Jean-Jacques	Cirad	jean-jacques.gabas@cirad.fr
GARRETA Catherine	AFD	garretac@afd.fr
GASTALDI Jacques	Société de géographie	fief2@wanadoo.fr
GIACCHINO Willy	Notariat français	willy.giacchino@notaires.fr
GONZALEZ Thierry	AFD	gonzaleza@afd.fr

Nom	Institution	Mail
GRIMALDI François	Notariat français	francois.grimaldi@notaires.fr
HENRY Gaëlle	AFD	henryg@afd.fr
HERMELIN Bénédicte	Gret	hermelin@gret.org
HILHORST Téa	Institut royal des tropiques (KIT)	t.hilhorst@kit.nl
HUYGHEBART Patricia	Gret	huyghebart@gret.org
KHOURI Rafic	Géomètres experts	r-khouri@geometre-expert.fr
KONATE Seydou	LOA Mali	Seydoukonate33@y.fr
LAVIGNE DELVILLE Philippe	Gret/IRD/Lasdel	lavigne@gret.org
LE DUC Thinh	Ipsard	ldthinh@hn.vnn.vn
LEITE Sergio	CPDA Brésil	sergiopereiraleite@uol.com.br
LE ROY Étienne	LAJP - Paris 1	leroydeguise@orange.fr
MANIMBEN Isabelle	CCFD	i.manimben@ccfd.asso.fr
MANSION Aurore	Gret	mansion@gret.org
MARNIESSE Sarah	AFD	marniesses@afd.fr
MATHIEU Paul	FAO	paul.mathieu@fao.org
MEDERNACH Katy	Istom	
MELLAC Marie	CNRS	m.mellac@ades.cnrs.fr
MERLET Michel	Agter	m.merlet@agter.org
NGANA Félix	Prasac	nganaf@yahoo.fr
NOËL Naomie	AFD	noeln@afd.fr
OUEDRAOGO André	MCA Burkina Faso	
PAPAZIAN Vatché	AFD	papazianv@afd.fr
PÈLERIN Émilie	Consultante	emiliepelerin@yahoo.com
PINSART Cécile	Istom	
PIPRAUD Philippe	MAAP	philippe.pipraud@agriculture.gouv.fr
PLANÇON Caroline	MAEE	caroline.plancon@diplomatie.gouv.fr
RACHMUHL Virginie	Gret	rachmuhl@gret.org
RAKOTONDRAINIBE Mamy	Collectif Tany	mamyrakoton@gmail.com
RANAIVOARISON Rija	PNF Madagascar	r_jaris@yahoo.com
REMISE Antoine	AFD	remisea@afd.fr
RENARD-D'ORGEVAL Mathilde	AFD	renarddorgevalm@afd.fr
ROCHEGUDE Alain	LAJP - Paris 1	amrochegude@orange.fr
ROUILLÉ D'ORFEUIL Henri	Cirad	rouille@cirad.fr
RUGER Thomas	ASP	thomas.ruger@asp-public.fr
SALENSON Irène	AFD	irene.salenson@diplomatie.gouv.fr
SAVOURÉ Dominique	Notariat français	dominique.savoure@notaires.fr
SEAM Sujiro	MAEE	sujiro.seam@diplomatie.gouv.fr
SEGHERS Julie	AFD	seghersj@afd.fr
SELOD Harris	MAEE Banque mondiale	hselod@worldbank.org
SERRE Georges	MAEE	georges.serre@diplomatie.gouv.fr
TEYSSIER André	MAEE Banque mondiale	ateyssier@cirad.mg
TEYSSIER Catherine	MAAP	catherine.teyssier@agriculture.gouv.fr
TISSIER Jose	AFD	tissierj@afd.fr
TIORO André	Roppa	atioro@yahoo.fr
TRAORE Samba	Université Gaston Berger Sénégal	sbtraore@yahoo.com
VAUQUELIN Zoé	AFD	vauquelinz@afd.fr
VERON Jean-Bernard	AFD	veronjb@afd.fr
VOLKER Stamm	GTZ	volker.stamm@gtz.de
ZALO Léon	Ministère ivoirien de l'Agriculture	zaloleon@yahoo.fr
ZONGO Koudregma	MCA Burkina Faso	zongokoud@yahoo.fr

Forum « Foncier et développement »
ACTES

9 et 10 novembre 2010
Campus du Jardin tropical de Nogent-sur-Marne

Dans un contexte marqué par une forte croissance démographique, une ouverture des marchés, et une dégradation progressive des terres sous l'effet du changement climatique, le foncier constitue aujourd'hui un enjeu économique et politique majeur. Il représente un moyen incontournable pour les États des pays en développement de répondre aux défis de sécurité alimentaire, de gestion durable des ressources naturelles, et de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Très récemment, le foncier au Sud s'est inscrit au cœur de l'actualité avec la médiatisation de projets d'acquisitions de terres à grande échelle par de grandes entreprises internationales ou des États. Plusieurs dizaines de millions d'hectares agricoles seraient en jeu avec des risques importants d'exclusion des populations locales de l'accès à la terre et à ses ressources, alors même qu'elle constitue leur principale source de revenus.

Le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française s'est saisi de cette question en décembre 2008 à la suite de l'affaire Daewoo à Madagascar. Il a ensuite participé et contribué aux initiatives françaises et internationales qui se sont constituées sur le sujet (document de positionnement de la France validé par le secrétariat du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, rapport du Centre d'analyse stratégique, etc.).

Pour dresser un bilan des travaux initiés depuis 2006 et amorcer la suite de ses activités, le Comité technique « Foncier & développement » a organisé un Forum international qui s'est tenu les 9 et 10 novembre 2010 sur le Campus du Jardin tropical de Nogent-sur-Marne, grâce au concours financier de l'Agence française de développement et avec l'appui technique de son secrétariat (Gret). Ce Forum a rassemblé plus de 80 experts, chercheurs, décideurs, opérateurs et acteurs de la société civile français, africains et internationaux. Les débats se sont plus particulièrement focalisés sur les questions d'actualité et défis posés par la question foncière aujourd'hui, à partir des travaux produits par le Comité et son réseau.

Le présent document propose une synthèse des échanges et des débats. Le CD joint compile un ensemble de ressources sur les différents thèmes traités dans le cadre du Forum, les supports préparés et les matériaux présentés au cours du Forum (notes de cadrage, exposés), ainsi que l'enregistrement vidéo des différentes séquences.

Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et Développement » est un groupe de travail qui apporte depuis 1996 un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervisions d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Il est à l'origine de nombreux travaux visant à informer et outiller les acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques foncières au Sud. Ces travaux sont disponibles en version téléchargement libre sur le portail *www.foncier-développement.org*,

ORGANISÉ PAR :

Comité technique
Foncier&développement

afd AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

AVEC L'APPUI DE :

GRET
Professionnels du développement solidaire