

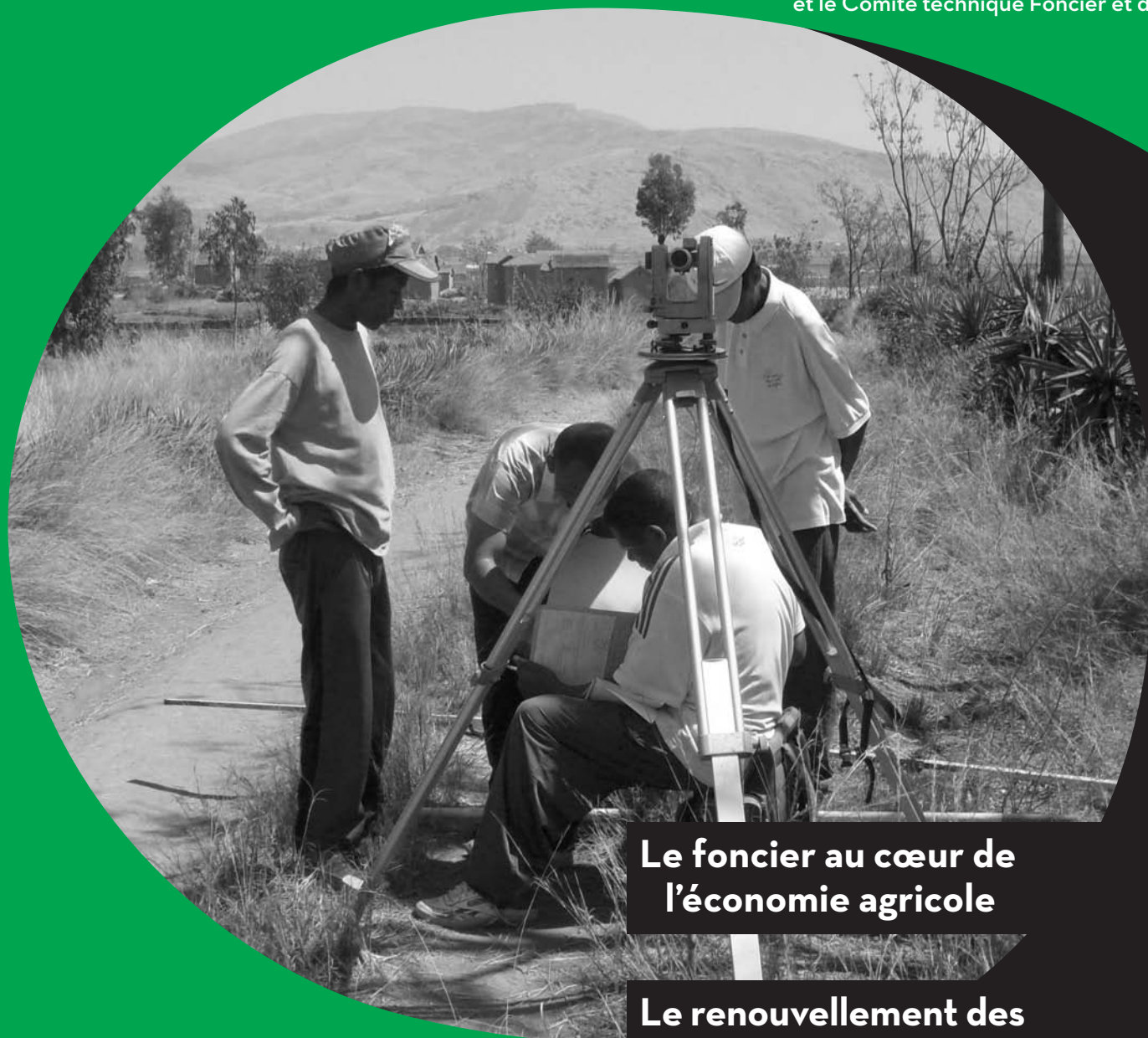
# Grain de sel

JANVIER - MARS 2012

57

LA REVUE D' **Inter-réseaux**  
Développement rural

Numéro réalisé en partenariat avec le Hub Rural  
et le Comité technique Foncier et développement



**Le foncier au cœur de  
l'économie agricole**

**Le renouvellement des  
politiques foncières en Afrique**

## Foncier : innover ensemble



Sommaire

ÉDITORIAL	Plus que jamais le foncier au cœur des préoccupations	3
INTRODUCTION	Nouveaux défis pour les acteurs des politiques foncières en Afrique de l'Ouest	4
PREMIÈRE PARTIE : LE FONCIER AU CŒUR DE L'ÉCONOMIE AGRICOLE	Accaparement ou investissement, le temps des confusions	7
	Garantir un investissement réel et durable	13
DEUXIÈME PARTIE : LE RENOUVELLEMENT DES POLITIQUES FONCIÈRES EN AFRIQUE DE L'OUEST	Des problématiques transversales	19
	Des expérimentations nationales	26
CONCLUSION	Quels horizons pour la question foncière en Afrique de l'Ouest? Note de lecture	42

Les opinions exprimées dans les articles ne reflètent pas nécessairement celles d'Inter-réseaux, mais celles des auteurs. Les photos, quand elles ne sont pas créditées, sont de la rédaction, de même que les articles non signés.  
Photo de couverture : © Fert  
Tous les articles sont libres de droit. En cas de rediffusion, merci de faire figurer la mention « © Grain de sel » et de nous envoyer une copie de la publication.

Grain de sel est imprimé sur du papier couché entièrement recyclé (Cyclus Print).

Le secrétariat exécutif d'Inter-réseaux Développement rural est composé à Paris de : Fanny Grandval (chargée de mission), Christophe Jacqmin (directeur), Sylvie Lopy (secrétaire de direction), Vital Pelon (chargé de mission), Joël Teyssier (chargé de mission); et à Ouagadougou de Souleymane Traoré (chargé de mission), Salimata Diasso (secrétaire) et Minata Coulibali (animatrice).

Glossaire « spécial foncier »

**Bail** : contrat par lequel une partie autorise un tiers à jouir d'une terre ou de ses ressources pendant un certain temps, moyennant le versement d'un loyer.

**Cadastre** : documentation officielle, cartographique et littéraire, donnant une information sur l'occupation humaine des sols et ses limites. Désigne également l'administration en charge d'établir et mettre à jour ces documents.

**Domaine privé de l'État** : englobe tous les biens appartenant à l'État et qui sont détenus et gérés par lui dans les mêmes conditions que les biens des particuliers (Gérard Chouquer).

**Domaine public de l'État** : ensemble des biens et terres appropriés par l'État, affectés à l'utilité et à des services publics.

**Domanialité** : désigne le régime des biens appartenant aux personnes publiques (Gérard Chouquer).

**Droit coutumier** : ensemble des règles juridiques nées de l'usage dans une région ou un pays, établies par la coutume.

**Droit d'usage** : en droit civil, élément du droit de propriété qui donne à son titulaire la faculté de se servir d'une chose ainsi que d'en percevoir les fruits dans les limites de ses besoins et de ceux de sa famille.

**Droit positif (ou écrit)** : ensemble des règles juridiques établies par les autorités investies du pouvoir législatif ou réglementaire, et constatées

par des textes officiels.

**Immatriculation foncière** : procédure administrative d'enregistrement par laquelle l'État reconnaît et garantit l'existence d'un droit de propriété privée individuelle. Elle annule tous les droits antérieurs.

**Prescription acquisitive** : principe selon lequel la possession continue et paisible d'un terrain, si elle n'est pas contestée pendant un certain nombre d'années, fait acquérir un droit réel à son détenteur.

**Propriété inviolable et imprescriptible** : propriété issue de la procédure d'immatriculation foncière. Elle est définitive, opposable aux tiers, et ne peut pas être remise en cause.

**Registre foncier** : document, qui peut prendre une forme informatisée ou papier, chargé de donner l'état des droits sur les terres et ses ressources.

**Titre foncier** : document délivré par l'autorité administrative qui officialise l'existence d'un droit ou de droits sur une terre. Dans l'entendement de certains, le titre foncier est celui issu de l'immatriculation foncière et correspond donc à un droit de propriété privée individuelle.

Les occurrences des termes du glossaire sont signalées dans le texte par un astérisque \*.

Actualités d'Inter-réseaux

En début d'année, plusieurs événements marquants pour Inter-réseaux se sont déroulés. Tout d'abord une **Assemblée générale** a eu lieu pour la première fois en Afrique, à Ouagadougou. Cela a été l'occasion d'accueillir au sein de l'association, 12 nouveaux adhérents dont 11 membres institutionnels : des réseaux d'OP (Roppa, Billital Maroobé), des structures d'appui et ONG (Saild, Jade, IED Afrique Iram, SNV, Afrique verte internationale), des bureaux d'études et des espaces de réflexion (Ipar, Larès, Graf). Les membres ont échangé sur le Plan d'orientation stratégique 2012-2016. Des temps en sous groupes ont permis aussi de réfléchir sur le contenu des trois axes de travail que sont l'axe « information », l'axe

« groupes de travail » et l'axe « mutualisation entre les membres ».

En janvier IR a aussi organisé à Ouagadougou avec le Roppa un **atelier de travail** de deux jours autour du thème « participation des OP aux politiques » (de nombreuses informations sont disponibles sur le site d'IR). Les débats se sont appuyés sur des acquis des capitalisations réalisées dans le cadre du projet Réseau Paar (cf. n°s précédents) et, en cohérence avec le plan quinquennal du Roppa, ont pu contribuer à nourrir le plan de travail du Roppa et de ses membres (12 des 13 plates-formes membres étaient présentes).

Faute de place dans ce numéro, nous avons prévu de vous faire un point détaillé sur l'actualité de l'association dans le prochain numéro.

# Plus que jamais le foncier au cœur des préoccupations

**D**ANS BEAUCOUP DE PAYS d'Afrique, la terre et les ressources naturelles constituent aujourd'hui, la première richesse des paysans et des éleveurs. Le foncier remplit des fonctions tellement cruciales pour la survie des populations rurales qu'il peut conduire à de graves conflits qui divisent familles, communautés, et pays. Bon nombre de guerres en Afrique ont ainsi eu une dimension, sinon une origine foncière, comme dans la région des Grands-Lacs où le foncier a été un facteur déterminant des conflits violents qui ont marqué la région depuis près de 20 ans.

En 2012, quatre ans après une crise alimentaire mondiale majeure dont on espérait qu'elle réveille les consciences sur la nécessité de soutenir les agricultures familiales, qu'observe-t-on ? Une pression foncière qui s'accélère notamment en Afrique, par des mouvements d'appropriations massives des terres à la faveur d'acteurs économiques nationaux et internationaux, et

au détriment des droits des producteurs ruraux. Les réformes foncières initiées à la fin des années 90 dans de nombreux pays d'Afrique, ont permis de réelles avancées dans le sens d'une plus grande reconnaissance et prise en compte des droits fonciers des populations locales. Mais dans un contexte, où la population s'accroît rapidement, où les terres fertiles restent limitées en surface voire se dégradent, et où la demande extérieure de terre s'amplifie, les processus en cours sont encore fragiles.

Devant ces enjeux forts, ce numéro de *Grain de sel* cherche à briser certains préjugés et à réaffirmer certaines vérités. Citons-en quelques-unes : l'Afrique n'est pas une réserve de terres sans droit ; il existe des formes d'appropriation et d'exploitation qui ne sont en rien des investissements agricoles ; délivrer des titres de propriété privée à tous les paysans n'est pas forcément une solution pour sécuriser leur accès à la terre ; conduire des réformes

foncières n'implique pas seulement un travail sur les outils techniques et juridiques, mais aussi et d'abord des débats associant toutes les composantes de la société, etc.

Six ans après la sortie d'un *Grain de sel* consacré au foncier, Inter-réseaux, le Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française et le Hub Rural, partenaires pour la réalisation de ce numéro, ont choisi un fil directeur : le renouveau des politiques foncières face aux grandes évolutions et aux enjeux du développement de ce début de siècle. La nécessité de réglementer l'accès aux terres et de sécuriser les droits fonciers des paysans en Afrique de l'Ouest étant largement admise, il reste maintenant à élaborer les réformes foncières associant les paysans et les éleveurs, et à mobiliser les moyens pour les mettre en œuvre avec eux dans la durée.

Inter-réseaux, Hub Rural et Comité technique Foncier et développement



**S**ANS ÉQUIVALENT en Afrique, le Hub Rural est un outil commun au service des acteurs du développement rural et de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre, principalement les institutions publiques nationales et régionales, les organisations professionnelles agricoles et de la société civile. Une grande particularité du Hub Rural est qu'il est gouverné par ces différentes catégories d'acteurs, qui lui ont confié une mission d'intérêt général, porteuse de bénéfices individuels pour chaque catégorie d'acteurs et d'un bénéfice collectif pour les communautés régionales : améliorer le dialogue sur les politiques et les programmes, contribuer à leur cohérence, à leur pertinence et à leur mise en œuvre effective, dans des contextes en profonde mutation. Pour en savoir plus : [www.hubrural.org](http://www.hubrural.org)



**R**ÉUNISSANT EXPERTS, chercheurs, et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et Développement » est un groupe de réflexion qui apporte, depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs internationaux. Il compte aujourd'hui une trentaine de membres aux approches très diverses en termes de disciplines et de compétences qui travaillent au sein des principales institutions de recherche, d'enseignement, d'expertise et de coopération sur le foncier et ses questions

connexes, dans une variété de pays et de continents. Sous l'égide du MAEE et de l'AFD, ce groupe assure une veille et accompagne les acteurs des politiques foncières dans leur diversité à maintenir le cap des réformes en marche. Il met à disposition de nouvelles analyses, références et repères utiles au pilotage des réformes. Il appuie la promotion et la défense d'approche fondée sur la reconnaissance des droits locaux dans les débats internationaux. L'ensemble de ces travaux sont disponibles en version intégrale sur le portail [www.foncier-developpement.org](http://www.foncier-developpement.org).

Nous tenons à remercier Aurore Mansion (Gret pour le secrétariat du Comité technique « Foncier et développement ») et Vincent Basserie (Hub Rural, UEMOA) pour avoir coordonné aux côtés de Vital Pelon (Inter-réseaux) l'ensemble de ce numéro.

## Nouveaux défis pour les acteurs des politiques foncières en Afrique de l'Ouest

Vincent Basserie (vincentb@hubrural.org)

**S**OUS L'EFFET D'ÉVOLUTIONS RÉCENTES du contexte à différentes échelles, les problématiques foncières connaissent de brutales mutations. Cet article dessine un portrait rapide de ces évolutions, des dynamiques qui se mettent en place dans les pays et des défis qui se dressent devant les différents acteurs impliqués.

► Vincent Basserie est ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, et occupe le poste d'expert en politiques foncières au Hub Rural.  
www.hubrural.org

**Le foncier sous pression... et sous haute tension.** Le phénomène récent, impulsé par les crises financières et alimentaires, de « ruée mondiale vers les terres agricoles » ou « accaparement des terres » se développe sans transparence et est sujet à fortes polémiques. Dans cette ruée, on distingue des acteurs très diversifiés, publics ou privés, nationaux ou étrangers, à la recherche d'espaces, parfois vastes, pour produire des denrées alimentaires ou des agrocarburants.

De façon concomitante s'accélère la dynamique, plus ancienne, d'acquisition de terres par des nationaux urbains, non pas pour y développer une exploitation agricole, mais en guise de « placement » pour léguer ces terres plus tard à l'un de leurs descendants, pour leur retraite ou pour tout simplement spéculer.

S'y ajoutent l'accroissement démographique et l'expansion urbaine, l'ensemble concourant à une compétition foncière dont l'intensité n'a jamais été aussi forte, mais qui n'en est pas pour autant davantage régulée. Dans un contexte où la majorité écrasante des exploitations familiales ne dispose pas de droits fonciers sécurisés, les conséquences possibles d'une telle pression foncière sont alarmantes : éviction de nombreuses exploitations familiales victimes soit d'expulsions, soit du développement d'un marché non régulé de la vente des terres ; multiplication des conflits et amplification des mouvements migratoires qui peuvent engendrer de graves tensions identitaires. Dans plusieurs pays déjà (Mali, Sénégal, Guinée etc.), la conjonction de ces phénomènes a engendré des révoltes paysannes locales, des répressions policières, des emprisonnements, des morts, etc.

Mais les acteurs non étatiques ouest-africains qui militent en faveur d'une régulation foncière transparente et d'une sécurisation foncière effective des exploitations familiales sont de plus en plus nombreux. Les tentatives de

régulation au niveau international se limitent jusqu'à présent à élaborer des principes ou directives, en lesquels ils ne croient majoritairement pas, en raison de leur caractère non contraignant. Pour ces acteurs, le champ d'action — celui qui présente le plus de chances d'avoir une influence décisive — est, en premier lieu, national et la revendication porte sur un renouvellement des politiques foncières.

### Les défis du renouvellement des politiques foncières

*Concevoir et piloter les dialogues politiques.* Auparavant, les réformes foncières étaient effectuées par les États, ou des experts engagés par eux, sans véritable implication des autres groupes d'acteurs. Elles s'effectuaient sur le plan juridique : il n'existait pas de documents de politique foncière. Aujourd'hui, la nécessité d'une mise en débat national des enjeux, des orientations ou des effets des politiques foncières est de plus en plus revendiquée.

Cette évolution dans la façon de faire — l'élaboration de documents clairs de politiques foncières via le développement de processus nationaux de dialogue politique — pose aux gouvernements, eu égard à la complexité et la sensibilité du sujet, d'importants défis sur les plans méthodologiques et stratégiques : comment concevoir des méthodologies réellement participatives d'identification des enjeux puis d'élaboration des politiques ? Quel est le niveau minimal de consensus à rechercher et comment l'atteindre ? Sur quelles bases traiter les éléments sur lesquels ne se dégage pas de position commune ?

*Prévoir les effets des instruments des politiques foncières.* Quels instruments (règles, mesures, outils) de sécurisation et de régulation foncière choisir ? Ces instruments peuvent être très variés. Un même instrument peut aboutir à des résultats opposés selon la façon dont il est conçu et mis en œuvre. Or les politiques foncières prévoient la mise en œuvre d'instruments de différentes natures et ce sont donc les effets de cette combinaison sur les équilibres socio-économiques et environnementaux qu'il faudrait être en mesure de prévoir.

Un facteur nouveau complique la réflexion : le réchauffement climatique. À l'échelle locale, l'évolution du contexte étant imprévisible, ce sont les capacités d'adaptation des acteurs qu'il faut préserver et développer. Dans la mesure où les règles foncières existantes ont pour effet de (dé)limiter le champ des possibles, il faut désormais

imaginer des combinaisons d'instruments capables d'élargir l'ensemble des possibles et favoriser l'adaptabilité des acteurs aux futurs changements. Le développement d'outils de prospective utilisables par l'ensemble des acteurs, du village

au ministère, constitue sans aucun doute une voie à creuser.

*Planifier de façon cohérente la mise en œuvre.* En ce qui concerne la mise en œuvre de ces politiques, comment éviter qu'elle se fasse par à-coups, car soumises aux négociations avec les bailleurs de fonds ? Comment échapper aux contraintes de décaissement et de chronogramme de réalisation des projets qui ne sont pas adaptées à des processus de longue haleine ? Comment évaluer cette mise en œuvre sur la base d'indicateurs mesurables, quand on

**« Un instrument peut aboutir à des résultats opposés selon la façon dont il est conçu et mis en œuvre »**

traite un sujet — la sécurisation foncière — qui relève avant tout de l'ordre de l'impression, du sentiment de se sentir en sécurité ?

*Gérer des systèmes fonctionnels multi-niveaux.* La gestion et la gouvernance foncières sont ou seront (selon les pays) transformées par les politiques de décentralisation : la répartition des pouvoirs (entre État, collectivités territoriales, entités villageoises) implique d'innover pour concevoir et gérer des systèmes fonctionnels multi-niveaux. Le lien de cause à effet souvent établi entre « une proximité accrue des populations avec le lieu de décision » (au niveau décentralisé) et « une meilleure gouvernance foncière »

a été mis à mal ces derniers temps. Au Sénégal par exemple, des attributions par des élus locaux de vastes superficies de terres ont créé localement de graves conflits, la logique clientéliste et la corruption l'ayant emporté sur l'intérêt général. D'importants progrès doivent être réalisés dans l'exercice de la prise de décision et la construction des interdépendances multi-niveaux, en termes de transparence, de redevabilité, de contrôle citoyen et d'accès à des voies de recours.

Pour avoir la « chance » d'affronter ces défis, il en est un premier qui doit être surmonté : la volonté politique. Les initiatives internationales et régionales (Cedeao et UEMOA) devraient à terme avoir un effet de levier sur les décideurs

nationaux. Mais ces derniers doivent être conscients qu'ils seront de plus en plus interpellés dans leur pays par les acteurs non étatiques, qui sont en train de monter en puissance.

### Les défis des acteurs non étatiques.

De plus en plus d'organisations de la société civile (OSC), qui étaient peu actives sur les questions foncières, ont décidé de s'y investir. Alliées aux organisations professionnelles agricoles (OP), elles assistent les populations dans les cas d'accaparement des terres et militent en faveur de réformes foncières favorables à la sécurisation des exploitations familiales.

*Les capacités.* Résolus à être parties prenantes dans les futures réformes foncières, les acteurs non étatiques doivent impérativement renforcer leurs capacités pour participer avec efficacité à des débats dominés par des marchands d'outils et des administrations foncières au lourd héritage colonial et fortement conservatrices. Il est par exemple aisé de convaincre un exploitant familial que l'idéal pour lui est de posséder un titre foncier\*. Il est fréquent d'entendre des responsables paysans en revendiquer. Il est tout aussi aisé de convaincre un décideur politique que l'instauration d'un cadastre\* en milieu rural résoudra tous les problèmes. Les idées simples sont les plus faciles à faire passer. Mais les outils ne sont pas neutres. Sans mesures fortes de régulation, cela reviendrait à créer un marché foncier officiel au sein duquel les plus puissants seront vainqueurs, car ils arriveront d'une façon ou d'une autre à acheter les terres des petits producteurs.

*La reconnaissance.* La participation des acteurs non étatiques, et des autres acteurs, est liée à la qualité des dialogues politiques, qui doivent être *inclusifs* (ne pas exclure certaines catégories d'acteurs, identifier la diversité dont recèle une catégorie en apparence uniforme), *informés* (permettre à tous les groupes d'acteurs d'atteindre un seuil minimum d'informations sur le sujet) et *équilibrés* (éviter qu'un groupe d'acteurs ne nuise à la pleine participation des autres, faire en sorte que les points de vue légitimes sur les questions débattues pèsent sur les choix à opérer).

## Levier du développement, le foncier est à la croisée d'enjeux multiples

LE FONCIER est l'ensemble des règles qui définissent les droits des hommes, des groupes sociaux et des institutions sur la terre et les ressources naturelles qu'elle porte. Ces règles déterminent la nature de ces droits, comment ils sont distribués entre les différents acteurs, comment ils sont garantis et administrés. Il s'agit donc d'un rapport social portant sur des ressources de plus en plus convoitées, qui se trouve plus que jamais au cœur d'enjeux multiples : le maintien de la paix sociale, les droits de l'homme et la sécurité alimentaire, la gestion durable des ressources naturelles, la décentralisation, l'aménagement et le développement économique des territoires, etc.

« Résoudre l'équation foncière » ou « trouver une solution au foncier » n'a donc pas de sens en soi. Appréhender la question de cette façon induit une approche sectorielle, techniciste, qui se réduira à généraliser des outils au bénéfice de ceux qui les maîtrisent. Il ne s'agit pas ici de se prononcer en faveur ou en défaveur de tel ou tel outil, mais d'insister sur l'importance de rejeter le mythe des « outils miracles » et de s'interroger en amont : quels effets cherche-t-on à avoir sur quels enjeux ? Le foncier doit être pensé à l'aune des multiples enjeux sur lesquels il aura inévitable-

ment une grande influence et doit être perçu comme un élément central des politiques publiques.

Ceci nécessite qu'il y ait, préalable-ment aux réflexions sur les orientations des politiques foncières, des débats larges et inclusifs sur ces enjeux. Ces derniers sont en effet multi-niveaux : certains font sens à l'échelle des exploitations agricoles (pouvoir louer une parcelle par exemple), d'autres à l'échelle d'une activité économique (comme faciliter les mouvements de transhumance), du village (par exemple : préserver les liens sociaux), de la commune (mettre en place une fiscalité foncière locale), de la région (ex : maîtriser l'expansion urbaine), du pays (comme développer la production agricole), voire de la planète (préserver l'environnement). Ainsi, chaque acteur n'est porteur, selon son positionnement, que d'une partie des enjeux et certains enjeux peuvent paraître contradictoires. Seuls des débats pluri-acteurs peuvent permettre d'inciter chaque partie à accepter les enjeux portés par les autres parties prenantes et de construire un consensus sur la façon de concilier à l'échelle nationale ces enjeux et les intérêts légitimes des différents acteurs dans la définition des orientations politiques.

● *La représentation.* Enfin, la qualité de la représentation demeure également insuffisante : de nombreux progrès restent à réaliser pour que les « représentants » soient réellement porteurs des points de vue de leur groupe, et non pas de leurs propres points de vue. Il faut pour cela d'une part que les OSC et les OP soient organisées et qu'elles aient les moyens de le faire, d'autre part que les processus de réforme foncière prévoient des temps de concertation en interne.

### Conclusion

*Les innovations des réformes foncières contemporaines.* On peut craindre que les évolutions récentes s'amplifient. Des réformes foncières profondes s'avèrent urgentes dans de nombreux pays. Parmi les directions que prennent les réformes foncières « alternatives » qui émergent, on peut citer les suivantes :

- L'abandon du principe de la domanialité\*, selon lequel (en simplifiant) l'État est le détenteur, au nom de la Nation, de toutes les terres non immatriculées au profit de tiers ;
- La reconnaissance de l'existence de droits fonciers « coutumiers\* » et le développement de nouveaux outils (attestations de possessions foncières au Burkina Faso, certificats fonciers au Bénin), pour les sécuriser dans leur diversité (droits individuels, collectifs...) avec la même valeur juridique que les titres fonciers et suivant des procédures bien plus accessibles que le système centenaire de l'immatriculation foncière\* ;
- Le développement d'outils de sécurisation des transactions foncières (ventes, locations, prêts etc.) ;
- La décentralisation de la gestion foncière et la création d'institutions foncières locales avec lesquelles les chefferies coutumières doivent « composer » ;
- La mise en place d'une procédure obligatoire pour tenter de concilier les conflits avant qu'ils ne soient portés devant un tribunal ;
- L'instauration de mesures de discrimination positive en faveur des femmes et des jeunes.

*La nécessité de réguler les marchés fonciers.* Les instruments de régulation de ces marchés demeurent les grands oubliés des réformes contemporaines.

La volonté d'aller vers une privatisation accrue de la terre continue d'être portée par certaines élites et des acteurs externes comme le programme *Doing Business* (dont l'objectif est de « rendre plus facile de faire des affaires ») du groupe Banque mondiale ou des vendeurs « d'outils clef en main ». Ainsi des mini-réformes juridiques s'opèrent sans bruit pour, par exemple, faciliter l'accès aux titres fonciers. La libéralisation sans contrôle des marchés fonciers conduirait à un phénomène de concentration foncière. Cela représente un enjeu crucial pour l'avenir des exploitations familiales.

*Opter pour une maîtrise d'ouvrage déléguée des réformes.* La mise en place d'instances multi-acteurs de pilotage de ces réformes constitue un élément d'avenir, à l'image de la réforme burkinabè pilotée par un comité national incluant plusieurs ministères et des acteurs non étatiques, qui a abouti à de nombreuses innovations prometteuses. La réforme foncière malienne, pilotée par un comité tripartite (administration/OSC et OP/recherche), est en train de suivre cette voie. Il est à espérer que d'autres pays les imiteront. ■

### Immatriculation ou certification : deux conceptions de la sécurisation foncière

IL EXISTE AUJOURD'HUI en Afrique et plus largement dans les pays du Sud, deux grands types d'approches de la sécurisation foncière, l'une issue de l'immatriculation, l'autre de la certification.

Ce qu'on appelle « immatriculation » relève d'une approche fondée sur l'enregistrement « par le haut » dans laquelle des droits individuels (droits de propriété privée, droits de superficie, droits de jouissance ou d'usage) sont enregistrés et inscrits dans un livre ou un registre foncier\*. Cette approche donne lieu à la délivrance d'actes dont la conservation est garantie par l'État. C'est l'enregistrement et la délivrance de titre qui fondent la légalité des droits. La propriété est créée « par le haut »

(Joseph Comby).

Ce qu'on appelle « certification » relève en revanche d'une approche fondée sur la reconnaissance des réalités locales dans laquelle les droits enregistrés peuvent être individuels ou collectifs, acquis selon la coutume et les normes locales. Leur enregistrement donne lieu à la délivrance d'actes (certificat, attestation, etc.) par des collectivités locales de base qui garantissent les droits et tiennent à jour l'information foncière. Dans cette approche, c'est la légitimité des droits qui fondent l'enregistrement : aucun droit ne peut être enregistré s'il n'est pas reconnu comme valable localement. La propriété est créée « par le bas » (Ibid.).

## L'Afrique est-elle disponible ? Ce qu'on voit quand on regarde

Gérard Chouquer (chouquer@c1ub-internet.fr) —

**L'APPRECIATION DE L'AMPLEUR des transferts de terre se heurte à un accès difficile à l'information. Cette situation évolue favorablement avec la mise à disposition de portails de type Google Earth. On n'en est que plus étonné de lire des appréciations déconnectées des réalités les plus évidentes sur l'occupation réelle des terres.**

► Gérard Chouquer est agrégé d'histoire et directeur de recherches au CNRS. Rédacteur en chef de la revue *Études rurales*, il participe aux travaux de l'*Ordre des Géomètres-Experts*, à travers l'association *France International Expertise Foncière*. Il est membre du Comité technique « Foncier et Développement » de la Coopération française. Principale publication sur le sujet : Gérard Chouquer, *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, éd. Errance, à paraître en 2012.

### La réponse des agronomes et des géomaticiens

*Un tiers des terres arables mondiales seraient effectivement cultivées.* Dans une étude commandée par l'*International Institute for Applied Systems Analysis* (IIASA) et la FAO parue en 2002, les auteurs estimaient que dans le monde, seul un tiers des terres arables sont effectivement cultivées, soit 1,5 milliard d'ha sur un total de 4,2. Il resterait ainsi 2,7 milliards d'ha de terres exploitables non cultivées, pour moitié situées dans les pays en développement. Plus récemment en 2010, Laurence Roudart a analysé les trois bases de données actuellement disponibles pour évaluer les terres disponibles, celle de l'IIASA (dite Gaez), celle de la FAO (Faostat) et celle du *Center for Sustainability And the Global Environment* (Sage). Ce sont des données d'origine statistique ou satellitaire. Selon trois hypothèses, plus ou moins restrictives, l'extension de la superficie cultivée mondiale pourrait être de 1 milliard d'ha au plus bas, 1,45 en hypothèse moyenne et 2,35 milliards d'ha dans l'hypothèse haute. Tenant compte de différents facteurs de correction et se situant dans l'hypothèse basse, celle qui ne touche pas aux forêts, par exemple, elle arrive à un total de 527 millions d'ha disponibles. Une autre étude, Agrimonde (2009), due à l'Inra et au Cirad, explique que d'ici 2050 il sera possible de gagner à la culture une superficie de 590 millions d'ha, dont 224 pour les agro-carburants, chiffre que Laurence Roudart estime « non seulement plausible mais même modeste ».

On comprend surtout qu'on puisse parvenir à de tels totaux, quelle que soit l'hypothèse, si on compte les forêts, si on n'ôte pas les zones protégées,

les surfaces occupées par les villages et les villes, si on ne tient pas compte de sévères contraintes existant sur des zones pourtant classées comme étant disponibles et si on retient les pâturages comme zones possibles d'extension. Par exemple, dans les estimations les plus hautes, la répartition géographique des terres ainsi présumées disponibles fait immédiatement surgir le Brésil et la République démocratique du Congo, c'est-à-dire les deux pays possédant les deux plus grandes forêts du monde !

L'Afrique est au cœur de ces statistiques et de ces cartographies. C'est dans ce continent qu'on pointe les possibilités d'extension les plus fortes, installant ainsi le concept de continent-hôte. Comment récuser les investissements étrangers quand on nous dit que les deux tiers des surfaces arables sont inexploitées ? Comment oser contester quelques dizaines ou centaines de milliers d'ha, quand on nous dit qu'entre un et deux milliards d'ha sont disponibles ?

*Un usage discutable des chiffres et des cartes.* De tels chiffres sont les produits de méthodologies discutables, lorsque celles-ci ne regardent pas vraiment ce qu'elles sont censées observer. Leur caractère universel et généralisable est en cause. Dans certaines méthodologies on travaille avec des images qui ont un pixel de 5 minutes angulaires, c'est-à-dire qui couvrent une surface de 86 km<sup>2</sup>, réduite ensuite sur les images qu'on nous montre sur moins d'un millimètre carré : 86 km<sup>2</sup> c'est le territoire de trois ou quatre grosses communautés, avec leurs villages et leurs hameaux. Bien entendu, on ne les voit plus ! Si l'on veut tirer des considérations sur l'occupation il n'y a pas d'autre voie que d'en passer par la cartographie détaillée et l'inventaire des formes. Le défaut de ces études est donc de ne pas corrélér l'examen global avec de nombreux sondages à très haute définition pour voir le réel. Quand on le fait, on voit du plein là

où les études cartographient du vide. La responsabilité n'est pas due à l'imagerie elle-même, mais bien à l'usage réducteur qu'on en fait. On ne sait plus associer l'analyse automatique à échelle très vaste avec l'observation à vue à échelle très détaillée et concrète.

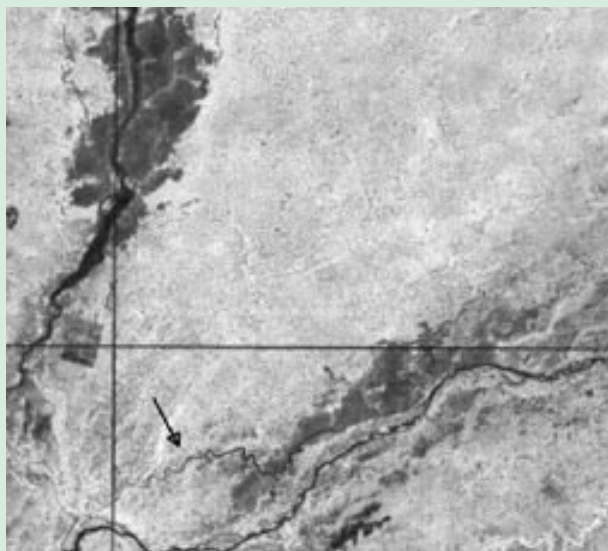
Bien entendu, ma critique ne porte pas sur la légitimité de la pratique de la géomatique. Elle ne vise que les praticiens qui ne savent pas dire aux décideurs qui les consultent : nous ne pourrions répondre à votre demande qu'en associant les méthodologies.

Il existe donc un risque majeur : que des modes d'observation extensifs et des études trop globales, utilisant la prétendue ubiquité d'observation des images de satellites, conduisent à des appréciations fausses des réalités géographiques et sociales. Ensuite, sur le terrain, si on conduit un investisseur qui ne connaît rien aux systèmes fonciers dans certaines brousses, on peut réussir à lui montrer ce qu'on veut : il n'y voit aucun champ comparable à ceux qu'il connaît dans son pays d'origine et il peut en conclure que la place est effectivement libre. Plus généralement, on ne possède pas d'inventaires cartographiques sérieux et publics qui permettraient de savoir ce qui est occupé, ce qui est à l'abandon, ce qui est titré, ce qui ne l'est pas, ce qui est terre de parcours, ce qui fait l'objet d'une agriculture cyclique, etc. De telles cartes se réalisent à des échelles très détaillées, sinon elles courent le risque d'être elles-mêmes vides... de sens. C'est un des buts de l'Observatoire des formes du foncier dans le monde que développe France Internationale Expertise Foncière.

### La réponse des théoriciens et des gouvernements

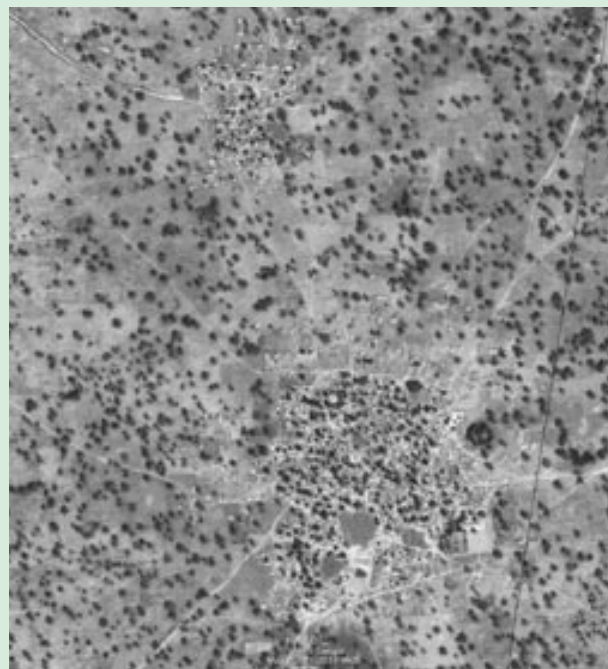
*Des « terres oisives », selon les économistes.* Les théoriciens de l'économie, comme par exemple ceux de l'école de Stanford (Paul Romer), quant à eux, développent des rhétoriques adaptées ➔

« De tels chiffres  
sont le produits  
de méthodologies  
discutables »



Sur l'image Landsat (à gauche), l'échelle réduite et la tonalité uniforme donnent une désespérante impression de vide : on ne voit pas Sanamadougou (flèche). Mais dès

qu'on zoome (à droite), on voit le village exactement partagé par les périmètres des concessions aux Moulins Modernes du Mali et à Sosumar. (Image Landsat et capture de Google Earth)



à l'idée de vacance des terres : les continents sans lumières, les terres oisives, l'abandon.

Rappelons un exemple historique : on se souvient de la façon dont la jachère a été instrumentalisée en Europe aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> s. pour favoriser l'appropriation des terres collectives des communautés par des entrepreneurs et des agriculteurs riches. La jachère, c'était, dans les systèmes traditionnels, cette année de labours répétés pour préparer la terre, sans encore l'ensemencer, à un nouveau cycle de rotation. Jachérer la terre, signifiait la travailler et non pas la laisser reposer, et encore moins, pour l'agriculteur, se reposer. Or, à cette époque, on a réussi à inverser le sens puisque le terme signifie encore aujourd'hui le repos. Que s'était-il passé ? Pour mieux permettre l'appropriation de ces terres, les tenants de la nouvelle agriculture ont alors stigmatisé la jachère pour mieux la combattre et la dévaloriser.

C'est exactement ce qui se produit en ce moment, avec l'emploi de la notion de terres oisives ou de friches dans les continents réputés vides. Quand on parle d'« Idle » land, littéralement les terres paresseuses ou oisives, on ne fait rien d'autre que de stigmatiser un mode d'occupation des terres pour mieux en justifier l'appropriation. On conforte ainsi la dénonciation non innocente des terres dites « vacantes et sans maîtres ». On justifie même, dans certains cas, le fait de pouvoir les accaparer sans avoir à les reconnaître

au préalable par des études d'impact sérieuses, puisqu'elles sont vides ou réputées telles. On répète donc, avec cette notion, et à l'échelle du monde, un processus de disqualification sociale et géographique que l'on a déjà connu dans le passé.

Paul Romer, par exemple, exploite une astuce dans ses présentations : il montre un planisphère nocturne qui a la fonction d'opposer les continents éclairés et les continents sans lumières. Il laisse ainsi se développer l'idée que des régions entières du globe sont vides et destinées à devenir hôtes des projets économiques des autres. Il peut alors résumer le monde à un triangle entre des continents-sources (par exemple l'Asie du sud et du sud-est, qui sont source de demandes de toutes sortes), des continents-hôtes (l'Afrique, l'Amérique latine, qui sont vides ou presque), et des continents-garants (l'Europe, les États-Unis, la Chine, qui ont les masses financières et les institutions).

*Une situation juridique dont jouent les gouvernements.* Après les experts de l'image, après les économistes, que disent les gouvernements des pays-hôtes ? Leur réponse va dans le même sens. Ils jouent sur la conception domaniale de la terre qui domine dans la plupart des pays en développement. Dans ces pays, il existe en effet une situation juridique qui fait que la terre n'est possédée en propre par personne, car tous les habitants ne sont que les usufruitiers du

sol domanial. Dans ces conditions, les gouvernements prétendent que ce qui est domanial est géré par l'État, et ils usent de la terre à discrétion. En Afrique, on ne compte plus les « banques de la terre », les offices et les agences (« boards » ou « directorates »), suscités par les gouvernements, qui comptabilisent la terre et la placent auprès des investisseurs étrangers, quelquefois en leur garantissant qu'ils n'y trouveront personne.

Si on crée en Afrique des secteurs agro-industriels, il ne faut pas oublier qu'on le fera en transformant des situations existantes, écologiques ou agricoles, et non pas en passant de la terre vide et improductive à la terre fertile parce que mise en valeur. On le fera en déplaçant des populations car on touche à des zones peuplées. On se battra, notamment, pour le partage de la ressource en eau : par exemple, les investissements au Mali ne se font pas dans le désert, mais bien dans le delta intérieur du Niger, là où l'occupation est déjà très forte et la question de la quantité d'eau disponible deviendra vite problématique. L'investissement dans la terre ne concerne pas des zones vides mais bien celles sur lesquelles existent déjà une présence et des héritages. Là est le problème que les statistiques et les discours veulent masquer et que les gouvernements entendent exploiter. ■

## Quand la société civile s'allie au mouvement paysan : l'exemple d'Enda Pronat au Sénégal

Entretien avec Mariam Sow ([www.endapronat.org](http://www.endapronat.org))

**AU SÉNÉGAL, des organisations non gouvernementales ont formé une alliance nationale : le Crafs, Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal. La coordinatrice d'Enda Pronat, membre du Crafs, nous explique sa vision et son combat pour « une agriculture saine et durable » au service d'un « développement équitable ».**



► Cette interview de Mariam Sow, coordinatrice d'Enda Pronat, [www.endapronat.org](http://www.endapronat.org), a été réalisée pour Grain de sel par Vincent Basserie du Hub Rural.

### Brefs repères sur le système sénégalais de gestion des terres rurales

**AU SÉNÉGAL**, les droits coutumiers\* ont été abolis. Les terres des zones de terroirs font partie du domaine national, détenu par l'État. Mais ce sont les élus locaux, réunis au sein d'un *conseil rural*, qui gèrent les terres de terroir de leur collectivité locale (appelée *communauté rurale*), sous le contrôle des préfets. Cette gestion se traduit notamment par un pouvoir d'affectation (à ceux qui en font la demande) et de désaffectation (notamment en cas d'absence de mise en valeur) des terres, via une délibération du conseil rural. Les affectations sont gratuites, seuls les frais de bornage sont payés au moment de l'installation, et les affectataires doivent résider dans la communauté rurale. Mais les critères de mise en valeur ne sont définis dans aucun texte et la notion de résidence fait l'objet d'interprétations variées. De fait, les pratiques coutumières persistent et très peu de producteurs disposent d'affectations officielles.

L'actualité sénégalaise a été marquée par différents cas d'attribution de vastes superficies de terres à des investisseurs. L'un d'entre eux — l'attribution de 20 000 ha à une société italo-sénégalaise dans la communauté rurale de Fanaye — a abouti, fin octobre 2010, au décès de 3 personnes et à une vingtaine de blessés.

**GRAIN DE SEL :** Pouvez-vous nous présenter rapidement les missions d'Enda Pronat ?

**MARIAM SOW :** Enda Pronat (pour protection naturelle) est une entité de l'organisation Enda Tiers Monde. Au début des années 80, Enda avait réalisé une étude qui avait révélé que les pesticides représentent une menace pour les populations et l'environnement.

Après une étape forte de sensibilisation sur les dangers liés à l'utilisation des produits agro-chimiques à l'attention des producteurs et productrices, des scientifiques et des décideurs, nous sommes allés avec les acteurs de base sur des expérimentations pour trouver des alternatives à ces produits et aux techniques destructrices de l'environnement. En dehors de ces produits, il y a aussi les OGM qui menacent l'agriculture paysanne.

Dans nos zones d'intervention, des fédérations de producteurs se sont engagées dans la promotion d'une agriculture saine et durable pour une souveraineté alimentaire de nos pays en sécurisant les générations actuelles et futures. La réussite de ces alternatives doit être soutenue par une volonté politique des décideurs locaux et nationaux.

**GDS :** Le Sénégal est-il un pays qui connaît une augmentation des investissements directs étrangers dans l'agriculture ?

**MS :** Oui, quelque chose de nouveau menace toute l'idéologie dont nous sommes porteurs : il s'agit de l'accaparement des terres par les multinationales et les gros bonnets de nos pays. Aujourd'hui, la communauté internationale dit que l'Afrique peut nourrir le monde en ouvrant la porte à l'agrobusiness. Cet agrobusiness va détruire les ressources naturelles, faire disparaître les petits producteurs et les paysans deviendront des ouvriers mal payés sur leur propre terre. Au Sénégal, ce phénomène ne date pas

de maintenant. Si je prends l'exemple des Niayes (bande littorale entre Dakar et Saint-Louis), cet accaparement a commencé depuis longtemps. C'est une zone de maraîchage et d'arboriculture qui a été dilapidée et ce sont de grandes personnalités qui se la sont appropriée. Alors on dit que ce sont les populations qui ont cédé leurs terres. Mais oui ! Mais ces populations pauvres, en l'absence d'information, de sensibilisation et d'accompagnement, ont-elles le choix ?

La loi sur le domaine national condamne celui qui achète, qui vend, qui loue, mais les élites ont trouvé des mécanismes pour soudoyer les conseils ruraux et aboutir à des délibérations déguisées. Dans la zone de Keur Moussa, des marabouts ont pris, avec la complicité des élus locaux, des terres de paysans qui se retrouvent sans rien. Avec la Goana (Grande offensive pour l'alimentation, la nourriture et l'abondance) et le plan biocarburants, les autorités ont demandé aux communautés rurales de céder des terres à ceux qui ont de l'argent et ce sont encore les gros bonnets qui se ruent sur les terres de leurs concitoyens.

Donc ici, ce sont les nationaux, les décideurs qui sont censés protéger les paysans, qui ont commencé ces appropriations malsaines. Et maintenant, ils font appel aux investisseurs étrangers pour exploiter de plus grandes superficies encore. Mais il y a toujours des nationaux qui sont associés d'une manière ou d'une autre aux étrangers.

**GDS :** Que répondez-vous à ceux qui considèrent que ces investissements constituent une chance unique de moderniser le secteur agricole ?

**MS :** Aux gens qui tiennent ce discours, je leur dis non ! Les terres sont là. C'est à l'État, avec les populations, de mobiliser notre savoir-faire, notre système de gouvernance traditionnelle et d'innover ; de réfléchir avec les gens pour définir une politique agricole très claire, trouver des modèles de finance-

ment pour améliorer les systèmes d'exploitation familiale. Il faut arriver à un développement porté par les producteurs eux-mêmes, faire de l'agriculture un métier qui nourrit son homme et du milieu rural un milieu agréable à

vivre. C'est la seule façon de parvenir à un développement équitable. Si tu vas aujourd'hui en milieu rural, il n'y a rien du tout là-bas. Ce que disent les politiques et la réalité, ça fait deux. On dit qu'il y a beaucoup de terres, mais si on regarde la

population qui augmente, les autres activités rurales, que sont l'élevage, la cueillette, le bois de chauffe, on voit que les gens ont besoin de ces espaces non cultivés.

Il y a aussi toutes les promesses des investisseurs : construire des écoles, des dispensaires etc. Mais l'État a des possibilités pour assurer les services de base sans mettre en gage les terres des populations.

## « Nous nous organisons pour intervenir sur le terrain dès que l'on entend parler d'un cas d'accaparement »

### Alerte précoce et assistance aux populations au Sénégal : le Crafs

CRÉÉ EN 2011, le Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (Crafs) regroupe une trentaine d'OSC et d'OP décidées à pousser l'État vers une réforme foncière participative. Elles développent en ce sens de nombreuses actions : études, mises en débat, plaidoyer, etc.

Le Crafs a également mis en place, de façon spontanée, un système d'appui aux populations victimes d'accaparement de terres. Ses principales forces sont le partage rapide d'informations en interne (via une liste électronique de diffusion) et la rapidité d'action. Chacune des organisations membre dispose de contacts privilégiés avec de nombreuses communautés rurales. Si bien qu'elles sont rapidement informées lorsque des paysans sont dépossédés de leurs terres. Le jour même ou le lendemain, au moins l'une d'entre elles se rend sur place, enquête et rend compte aux autres membres. Les actions entreprises varient selon les cas : au niveau local, information des populations sur leurs droits, médiation, appui à l'organisation de « marches », recours à des avocats etc. Aux autres niveaux : interviews dans des quotidiens, utilisation des médias sociaux sur internet, interpellation des autorités, etc.

**GDS :** Comment travaillez-vous sur ces investissements, et notamment sur ses implications foncières ?

**MS :** Enda Pronat est engagé dans un combat pour dire non à ces investissements-là, où la transparence est nulle à tous les niveaux. Les investisseurs disent aux paysans que s'ils s'installent, il y aura des emplois. On a maintenu la population dans une pauvreté accrue. C'est certain que quand on te dit que tu vas travailler la journée à 4 000 FCFA, tu dis oui, sans savoir combien de temps ça va durer, calculer si ça va te suffire pour manger, te soigner et assurer l'avenir de tes enfants.

Nous essayons au niveau local de sensibiliser ces personnes, d'interpeler les intellectuels ressortissants de ces terroirs, de leur fournir un maximum d'informations, de les aider à construire des plaidoyers. Nous les appuyons aussi dans la réappropriation de leurs terroirs. Quoi que disent les lois, les gens ne croient qu'à une seule loi : le terroir, c'est leur propre terroir. On ne pourra pas avancer si l'État ne le comprend pas. Nous devons également travailler davantage avec les jeunes. Il faut les aider à rester dans leur terroir et à avoir une éducation citoyenne et environnementale. Il faut aussi que les femmes soient plus présentes dans les instances de décision, pour défendre leurs propres intérêts et dire non quand il le faut.

Au niveau national, nous avons formé une alliance, le Crafs, avec d'autres organisations qui partagent nos préoccupations pour développer un plaidoyer en faveur des populations rurales. Nous nous organisons pour intervenir sur le terrain dès que l'on entend parler d'un cas d'accaparement. Je prends le cas de Fanaye. Dès qu'on a été saisi par les populations, le Crafs s'est immédiatement organisé pour collecter sur place des informations et discuter avec les deux partis : le président de la communauté rurale (le PCR) et les populations locales. Le PCR a touché beaucoup d'argent pour affecter ces 20 000 ha. Et les investisseurs payent à l'État les frais de bornage. Mais quel est l'intérêt des populations dans tout ça ? Quand elles ont décidé d'organiser une marche, on les a accompagnées. Puis nous avons diffusé au niveau national toutes les informations que nous avons collectées - j'ai donné par exemple des in-

terviews dans des journaux - tout en restant en contact avec les populations concernées localement.

**GDS :** Ce sont les élus locaux, donc proches des populations, qui affectent les terres. Comment expliquez-vous que, dans certaines communautés rurales, ces élus affectent de vastes superficies à des personnes étrangères aux communautés ?

**MS :** Ceux qui ont le plus de travail et sont les plus attachés à leurs terroirs ne cherchent pas à occuper ces postes. La plupart de ces élus ont besoin de sécuriser leur survie. Ils n'exercent donc pas ces fonctions dans l'intérêt général mais pour leur intérêt personnel et pour leur parti politique. C'est pourquoi en matière de sensibilisation il ne faut pas cibler seulement ces élus, mais toute la population. Je me souviens qu'en 1975, je travaillais pour les maisons familiales et nous dispensions des formations pour les élus et les sous-préfets. Quand nous avons dit que nous allions aussi former les villageois, les élus et les sous-préfets s'y sont opposés. Ils ne veulent pas que les villageois soient informés et formés. Et là nous avons un gros travail à faire. Il faut changer le système de gouvernance, il faut que les populations puissent suivre ce que font les élus, les interpeler et même remettre en cause leur mandat. Sinon, on s'oriente vers des révoltes populaires.

**GDS :** Comment voyez-vous la situation évoluer à moyen et long terme ? Etes-vous optimiste ?

**MS :** Si ça continue comme ça, avec ce système de gouvernance, ça va être très difficile. Mais je dois être optimiste quand je vois ce qui se passe dans d'autres pays, où les organisations paysannes ont réussi à engager l'État dans une réforme foncière et à y pendre part. C'est ce qu'il faut au Sénégal : qu'on aille vers une réforme foncière équitable, portée par les organisations paysannes, avec une société civile forte et des spécialistes déterminés pour les accompagner. Il faut aussi une implication réelle des intellectuels auprès des populations dans leurs terroirs d'origine. Avec ça, c'est certain qu'on peut changer le système. ■

## Investissement, mot magique mais mot piège

Michel Merlet (miche1.merlet@agter.org)

**T**OUS SEMBLENT RECONNAÎTRE le besoin d'« investissements » dans l'agriculture pour lutter contre la faim et accélérer le développement rural, mais on ne parle que de fonds d'investissements et de grands entrepreneurs, et bien peu des paysans. L'emploi du mot ne cache-t-il pas une entreprise de désinformation destinée à servir les intérêts de quelques-uns ?

► Michel Merlet est ingénieur agronome, et spécialiste des politiques foncières rurales. Cofondateur et directeur de l'association internationale pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles (Agter), il est également membre du Comité technique Foncier & Développement (CTF&D).

C'EST N'EST QUE VERS 1920 que le sens du mot *investissement* qui nous intéresse ici fait son apparition, emprunté à l'anglais *investment* : le placement de capitaux dans une entreprise en vue de son équipement, de l'acquisition de moyens de production. Cette acception est directement liée à une logique de recherche de profit. Aujourd'hui, le mot est utilisé avec un sens plus large : on parle aussi d'*investissement* pour des producteurs non capitalistes, ou d'*investissements publics*, dans des cas où le profit n'est pas nécessairement le principal objectif.

**L'imbrication croissante entre investissement et spéculation.** Un investissement vise à obtenir un résultat différé dans le temps. Il comprend donc toujours une part de prise de risque et de « spéculation », au sens premier du mot (sans la connotation négative qu'on lui associe habituellement), celui d'une anticipation fondée sur l'observation. On mise aujourd'hui dans l'espoir d'obtenir une contrepartie supérieure demain.

Mais la spéculation que l'on observe aujourd'hui à grande échelle n'est plus de même nature. Elle va bien au-delà de la prise de risque de tout investissement. Avec le développement du capital financier, le lien à la production est devenu de moins en moins direct. On peut faire du profit en achetant et en revendant des actions, en misant non plus sur la contrepartie matérielle de celles-ci, mais sur l'idée que se font les autres acteurs de leur évolution à venir. On peut acheter et revendre des biens qui n'ont pas encore été produits (marchés à terme), mais aussi investir avec des capitaux empruntés. On transforme des crédits bancaires en titres négociables (« titrisation »)

et on invente des « produits dérivés financiers » de natures très diverses dont l'importance dans les échanges ne cesse de croître. Censées à l'origine limiter les risques des entreprises en les transférant à des instances spécialisées dans leur gestion, ces évolutions ont conduit à une imbrication croissante entre investissement et spéculation, et ont par ailleurs augmenté considérablement le caractère virtuel de l'économie. L'apparition de « bulles » qui finissent par éclater avec pertes et fracas et les récentes crises financières ont montré le danger d'une telle situation.

**Un investissement, même privé, n'est jamais isolé de la société dans laquelle il s'insère.** L'évaluation de l'intérêt d'un investissement pour un entrepreneur privé se fait par le biais de l'analyse financière, qui ne prend en compte que les données ayant un impact sur la rentabilité de l'opération. Toutes les conséquences immédiates en amont et en aval, l'impact des emplois créés ou supprimés, des rejets ou prélèvements dans l'environnement, n'intéressent pas l'investisseur si elles n'interfèrent pas avec ses coûts et ses bénéfices pendant la durée de vie du projet. Les implications pour les générations futures ne sont a fortiori pas prises en compte. L'analyse financière ne reflète que le point de vue de l'investisseur.

Si l'on souhaite prendre en compte les retombées de l'investissement sur la société dans son ensemble, il faut utiliser d'autres outils, fondamentalement différents, que l'on regroupe sous l'appellation d'analyse économique. Ne pas faire la distinction revient à sous-entendre que la maximisation du profit de l'investisseur correspond toujours à la solution la plus intéressante pour l'intérêt général. C'est une grossière erreur, aux conséquences lourdes. Il existe deux grandes méthodes d'analyse économique. La « méthode des effets » cherche à mesurer tous les impacts en cascade de chaque composante d'un projet. La « méthode des prix de réf-

rence » se base sur des prix fictifs calculés de façon à corriger les multiples imperfections des marchés et « censés mieux représenter le coût économique et social des ressources engagées dans les projets et la satisfaction que les biens et services fournis procurent à la collectivité » (Dufumier, 1996, Les projets de développement agricole). Ces méthodes restent cependant insuffisantes pour aborder les questions environnementales et toutes les choses et services qui n'ont pas de prix à un moment donné, mais dont la destruction pourrait avoir des conséquences considérables.

**Investissements ou capture de richesses ?** Privé vient du latin *privare*, qui signifie priver (d'un bien, d'un droit...). Le privé se constitue par soustraction de la sphère commune de biens ou de services auxquels les autres n'ont plus accès. Que les investissements privés conduisent parfois à la privation de l'accès à certaines ressources autrefois partiellement ou totalement communes pour certains usagers n'a donc rien d'étonnant !

Ce que l'on appelle investissement foncier, mais aussi d'une façon plus générale investissement agricole, relève souvent de phénomènes d'appropriation de terres communes ou publiques (CTF&D, Agter 2010, Les appropriations de terres à grande échelle.). Dans cette situation, mais aussi lorsque des terres ayant déjà fait l'objet d'une appropriation privative sont concentrées par achat ou location pour de longues durées, la motivation de l'investissement vient souvent de la possibilité de révéler des capacités productives non encore mises en valeur. C'est le cas lorsqu'un fonds d'investissements achète des ranchs d'élevage extensif et les transforme en unités de production agricoles, pour faire du soja, par exemple. L'investisseur peut le premier tirer profit d'un sol fertile, de l'eau, des ressources ligneuses, des minerais, parce qu'il a accès à des capitaux, des

« Comme si l'intérêt de l'investisseur correspondait toujours à l'intérêt général... »



☞ technologies et/ou des marchés auxquels n'avaient pas accès les utilisateurs antérieurs de ces terres.

Ce faisant, il prend des risques et cela donne une certaine légitimité aux profits qu'il en retire. Mais s'en tenir à cette interprétation n'est pas suffisant. Par delà les investissements, se cache l'appropriation d'une rente, que les occupants historiques n'étaient pas en mesure de valoriser. Ce que nous appelons ici rente, c'est l'expression d'une richesse naturelle qui préexistait à l'investissement, que celui-ci n'a pas créée, mais qu'il exploite. D'autres acteurs auraient aussi pu en bénéficier, s'ils avaient eu la possibilité d'accéder aux mêmes moyens.

Face à l'effondrement de certains actifs (comme les biens immobiliers ou les *subprimes*), on comprend que les investisseurs cherchent à placer au moins une partie de leurs profits dans des biens qui ne soient pas virtuels. C'est une des raisons pour lesquelles la demande de terres agricoles a explosé au cours des dernières années, faisant de celle-ci un actif financier parmi d'autres. Mais encore faut-il que le taux de profit attendu soit du même ordre de grandeur que celui qu'il serait possible d'atteindre dans les autres secteurs. Pour ce faire, il faut que la part de la valeur ajoutée servant à rémunérer le capital soit la plus élevée possible. La rémunération du travail, le coût de l'accès à la terre et les différents impôts doivent alors être réduits au minimum (Cochet, Merlet, 2011, Brighton. [http://www.agter.asso.fr/article600\\_fr.html](http://www.agter.asso.fr/article600_fr.html)). Ce sont ces conditions que les institutions financières internationales entendent imposer en libéralisant les marchés à tout va, et en diminuant le rôle des États.

L'obtention d'un taux de rentabilité élevé pour l'investisseur entre souvent en contradiction avec l'intérêt général. Ceux qui louent les avantages de projets gagnants-gagnants oublient de signaler qu'investir n'est intéressant pour l'investisseur que sous les conditions précitées. Ce discours mystificateur est relayé par tous ceux qui trouvent un intérêt personnel à promouvoir ces pratiques, et en particulier par de nombreux membres de gouvernements, des pays du Nord et du Sud.

**Construire une autre gouvernance des ressources naturelles.** Pour pren-

dre en compte l'intérêt de la société dans son ensemble, il faut pouvoir distinguer ce qui relève de la spéculation financière, de l'accaparement de terres ou de richesses communes et comprendre quelles opérations permettent de garantir au mieux les intérêts des générations futures.

L'évaluation économique doit être utilisée pour toute étude ex-ante de l'impact des investissements à grande échelle, complétée par des études d'impacts écologiques et sociaux.

Pour la première fois, le rapport du panel d'experts de haut niveau du comité de sécurité alimentaire des Nations unies de juillet 2011 évoque la mise en place des projets gagnant-gagnant-gagnant. Le troisième « gagnant » fait référence à la société. Ce n'est pas un détail mais bien une question essentielle. Un retour en force du « public » et du « politique » est incontournable, impliquant un renforcement des politiques publiques, des instances d'arbitrage aux différents niveaux, local, national et mondial. Il s'agit ni plus ni moins que de construire progressivement une nouvelle gouvernance des ressources naturelles.

Le lien avec les différentes conceptions de la propriété doit être souligné. Une conception absolutiste de la propriété implique que tous les droits soient réunis dans les mains du propriétaire. Qui achète un terrain s'approprie donc en même temps toutes les ressources qu'il contient, qu'elles soient ou non révélées, sous réserve des restrictions légales en vigueur. Cette conception facilite l'appropriation privative des richesses naturelles et non un développement durable. Une nouvelle gouvernance des ressources naturelles et de la terre implique nécessairement une nouvelle répartition des différents types de droits sur ces ressources entre acteurs individuels et collectifs.

La construction d'infrastructures agricoles, la protection de la biodiversité, la lutte contre le réchauffement climatique, mais aussi l'éducation, la recherche, la mise en place de mécanismes fiscaux permettant de re-socialiser certaines « rentes de situation », sont aussi des domaines qui demandent aujourd'hui des ressources, et dont on récoltera les fruits demain.

Les investissements publics et les investissements des petits producteurs non capitalistes doivent être

réellement pris en compte. Même si leurs performances financières sont plus faibles, leur intérêt pour la société et pour les générations futures peut être considérable. Face à chaque projet d'investissement, il convient donc de s'interroger sur les différentes options possibles, et sur les choix de société qu'implique chacune d'entre elles. ■

### Titrement, titrage, titrisation : attention jargon...

L'ENGOUEMENT ACTUEL autour des politiques foncières en Afrique de l'Ouest voit émerger toute une série de nouveaux concepts, empruntés à d'autres domaines, qui peuvent parfois porter à confusion. Les notions de « titrage » et « titrisation » par exemple, n'ont rien à voir de prime abord avec le foncier, et sont issues du secteur des sciences et de la chimie pour l'une, et du secteur bancaire pour l'autre. Réutilisées pour les besoins d'acteurs cherchant à promouvoir de nouvelles approches de sécurisation foncière qui n'en sont pas toujours, ces deux notions désignent communément des processus par lesquels les droits fonciers sont répertoriés et formalisés, et qui se traduisent par la délivrance de « papiers » ayant une valeur juridique ou administrative. Quant au mot « titrement », il a été récemment inventé par le notariat français pour désigner « *la matérialisation par l'autorité publique d'un droit sur un espace foncier au nom d'une personne ou d'une collectivité avec inscription de ce droit dans un registre public* » (Conseil supérieur du notariat français). Malgré les apparences, il n'implique pas forcément la délivrance de titre de propriété privé, mais aussi d'attestation, de certificat, et finalement de n'importe quel papier qui atteste des droits garantis par une autorité publique quelle qu'elle soit. Méfions-nous donc toujours de ces notions, en les prenant pour ce qu'elles sont (des approches qui visent à enregistrer des droits et à émettre des actes) et en se posant la bonne question : à quel(s) droit(s) et à quel(s) titre(s) renvoient-elles ?

## Réorienter les investisseurs sur l'amont ou l'aval des filières. Le regard d'Olivier de Schutter

Entretien avec Olivier de Schutter (olivier.deschutter@uc1ouvain.be)

**LE RAPPORTEUR SPÉCIAL des Nations unies sur le droit à l'alimentation s'inquiète de la tendance à limiter le champ des investissements dans l'agriculture aux seuls investissements fonciers. Les investisseurs privés devraient davantage s'insérer dans les filières (amont, aval) sans menacer l'unique capital des populations pauvres, la terre.**



► Prof. Olivier De Schutter est le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation depuis mai 2008. Professeur à l'Université catholique de Louvain et au Collège d'Europe (Natolin), il est également membre de la *Global Law School* à New York University et professeur invité à Columbia University.

**Grain de sel :** *Que pensez-vous de l'expression « accaparement des terres » ? Comment la définiriez-vous ?*

**Olivier de Schutter :** Avec cette question de la définition, on touche déjà le cœur du débat qui se noue. L'accaparement, c'est d'abord bien sûr le fait de prendre leurs terres à celles et ceux qui la cultivent, souvent sous le prétexte qu'ils ne disposent pas d'un titre de propriété foncier, ou bien parfois parce qu'un « intérêt public » est mis en avant pour fonder l'expropriation. Mais l'accaparement, cela peut être aussi le résultat d'un endettement devenu insoutenable, lorsque la terre — souvent l'unique capital des ruraux pauvres — a été mise en gage pour y investir ou pour payer certaines dépenses nécessaires de santé ou d'éducation. Enfin, l'accaparement, cela peut être le résultat d'un échange marchand, « donnant-donnant », lorsque le petit cultivateur cède sa terre contre une somme d'argent, au prix « du marché », parce qu'il n'a pas les moyens de la cultiver dans de bonnes conditions. Que l'échange soit volontaire dans ce dernier cas ne signifie pas qu'il soit juste, car il y a des ventes de terres qui sont la rançon du désespoir — des « distress sales », disent les anglophones [« ventes de détresse » en français (NDLR)] —, parce qu'on n'a pas donné aux petits cultivateurs le soutien — les services, l'accès au crédit à des taux acceptables, la formation, l'accès aux infrastructures — qui leur aurait permis de vivre de leur travail. Il y a donc un accaparement « violent », qui est l'expropriation par l'autorité ou par les grands propriétaires qui forcent l'occupant à déguerpir, et il y a un accaparement « doux », qui est le résultat des mécanismes du marché. Je ne confonds pas les deux, mais j'in-

siste sur le fait qu'il n'est pas possible de dissocier la protection des usagers de la terre, de la question plus large de la réforme agraire, entendue non pas comme simple programme de redistribution pour un accès équitable à la terre, mais comme un programme de soutien à celles et ceux qui la travaillent.

**GDS :** *Les États africains peuvent-ils se passer des investissements étrangers pour développer l'agriculture ?*

**OdS :** Je ne le crois pas. Ils n'ont pas les moyens budgétaires suffisants. Il faut rattraper 30 ans de sous-investissement dans l'agriculture, pendant lesquels les seules exploitations agricoles à avoir été soutenues ont été les plus grosses, pouvant exporter et donc rapporter des devises étrangères. Mais il ne faut pas

confondre « investissements étrangers dans l'agriculture » et investissements fonciers : les investissements peuvent servir à développer des systèmes d'irrigation, des infrastructures de stockage ou de communication, à fournir du conseil technique, bref à augmenter la productivité en intervenant en amont et en aval de la production, sans que ceci n'entraîne une modification des droits fonciers. C'est vers ces investissements « intelligents » dans l'agriculture, qui renforcent la capacité des paysans à produire, qu'il faut orienter les investisseurs. C'est d'ailleurs pourquoi j'ai consacré un rapport présenté à l'Assemblée générale des Nations unies à l'agriculture contractuelle, pour montrer certes les limites de ce modèle et les garanties

qu'il doit inclure, mais aussi ses potentialités<sup>1</sup>.

**GDS :** *Connaissez-vous des cas d'investissements responsables en Afrique ?*

**OdS :** Oui. Je songe à des investissements qui n'entraînent pas de changements sur les droits fonciers, mais qui renforcent la capacité de produire des paysans, qui passent par des organisations de producteurs ou des coopératives, qui respectent un équilibre entre cultures alimentaires et cultures de rente, et renforcent donc la sécurité alimentaire à la fois par une augmentation des revenus disponibles pour les ménages ruraux et par une augmentation de la production vivrière et de la disponibilité locale de nourriture. Le cas de Mali Biocarburants vient à l'esprit : une coopérative de paysans fournit à l'entreprise un certain volume de jatropha, qu'ils cultivent de manière intégrée avec le maïs (les rendements de maïs sont augmentés grâce à l'apport d'engrais qui servent à cultiver le jatropha) ; l'entreprise a installé à proximité une petite usine de transformation du jatropha en biodiesel destinée à approvisionner en énergie les communautés locales. Les coopératives paysannes concernées sont actionnaires de l'entreprise : elles en sont donc copropriétaires.

**GDS :** *Les agriculteurs familiaux et les grandes exploitations industrielles peuvent-ils cohabiter harmonieusement ? Sont-ils complémentaires ? À quelles conditions ?*

**OdS :** Cette cohabitation est difficile mais possible à mes yeux, à condition que l'État joue pleinement son rôle de gardien de l'intérêt général et assure, par des politiques appropriées, que les petites exploitations ne soient pas complètement marginalisées par l'extension des grandes plantations. Voilà en effet deux modèles de production qui peuvent être en concurrence l'un avec l'autre, soit directement s'ils visent les mêmes marchés, soit indirect-

« Il faut privilégier des investissements qui n'entraînent pas de changement sur les droits fonciers »

1. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/262&referer=http://www.google.fr/ur1?sa=t&lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/262&referer=http://www.google.fr/ur1?sa=t&lang=F)

ement car ils visent à s'assurer l'accès aux mêmes ressources — l'eau et la terre — et car ils cherchent l'un et l'autre à attirer l'investissement et à avoir accès à l'influence politique. Or, le combat est inégal. Les grandes exploitations fonctionnant sur un mode « industriel » — avec une forte mécanisation et une économie de main-d'œuvre, une irrigation à grande échelle, et généralement un modèle de production en monoculture — sont plus compétitives, au sens où elles peuvent écouler à des prix plus bas leurs productions sur le marché (notamment grâce aux économies d'échelle qu'elles peuvent faire au niveau de la commercialisation et parce que cette forme de production est moins intensive en main d'œuvre). Tandis que les petites exploitations familiales sont hautement productives à l'hectare, et favorisent le développement rural (y compris l'industrie de transformation des récoltes puisque ces petites exploitations produisent plus pour les marchés locaux); elles sont aussi mieux équipées pour travailler selon des méthodes agro-écologiques, qui respectent davantage les écosystèmes. En somme, les grandes exploitations industrielles produisent des coûts sociaux et environnementaux qui ne sont pas intégrés dans le prix des récoltes qu'elles écoulent sur les marchés, tandis qu'à l'inverse, les services que rendent à la collectivité les plus petites exploitations familiales ne sont pas récompensés. Il faut que ces externalités négatives des unes leur soient imputées, et que les externalités positives des autres soient prises en compte, en soutenant la petite agriculture familiale. Cela exige une politique volontariste : laissé à lui-même, le « marché » laissera subsister ces distorsions, et l'agriculture familiale sera condamnée.

**GDS :** *Peut-on réellement réguler les investissements avec des initiatives internationales non contraignantes pour les acteurs (« directives volontaires », « investissements responsables », etc.) ?*

### « Construire des directives au plan de chaque région, et instaurer une sorte de contrôle par les pairs »

**Ods :** Les instruments volontaires ne marchent que si de puissants incitants économiques les accompagnent, pour en favoriser le respect. Je ne crois pas que ce soit le cas pour l'instant. C'est pourquoi il faut reconnaître les risques d'atteintes aux droits de l'homme qu'entraînent des investissements fonciers à large échelle, et renforcer les acteurs — y compris les juridictions — qui peuvent contraindre au respect des droits de l'homme aussi bien l'investisseur que les gouvernements qui sont souvent complices de ces atteintes. Les droits de l'homme n'ont rien de volontaires : ce sont des obligations juridiques, dont le non-respect s'accompagne de sanctions. Mais, au-delà de la naïveté qui caractérise les initiatives qui misent sur les démarches volontaires, et de la marginalisation des droits de l'homme que ces initiatives entraînent — qu'elles l'admettent ou qu'elles l'ignorent —, un

autre problème me frappe : ces initiatives séparent l'investissement foncier de la politique de développement agricole et rural dans son ensemble. Ceci est dangereux, car l'investissement foncier est présenté comme la seule alternative au statu

quo. Or c'est faux : il y a beaucoup de manières d'améliorer les choses pour les petits producteurs, en les aidant à se former, en leur fournissant les services qu'ils demandent, en développant des marchés locaux et régionaux auxquels ils pourront avoir accès. Méfions-nous de cette mise en scène, où l'on oppose investissements à grande échelle dans le foncier et immobilisme, comme ci cela épuisait la gamme des solutions disponibles.

**GDS :** *Comment limiter la surenchère entre les pays pour attirer les investissements étrangers et d'une façon plus générale améliorer la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest ?*

**Ods :** La concertation régionale est clé. Le niveau de la Cedeao ou celui de l'UEMOA sont adéquats : c'est à cette échelle qu'il faut aller vers la définition de cadres communs. C'est la meilleure

façon pour les gouvernements de renforcer leur pouvoir de négociation par rapport aux investisseurs étrangers, dont l'intérêt est évidemment de mettre en concurrence les États afin d'obtenir les conditions les plus favorables — le droit, par exemple, de ne pas payer beaucoup d'impôts ou de ne pas en payer du tout, de pouvoir puiser sans limites dans les nappes aquifères, ou de se voir attribuer les terres les plus fertiles et situées près des voies de communication. L'adoption par le Comité de la sécurité alimentaire des Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la terre, de la pêche et des forêts, qui est espérée dans les semaines qui viennent — j'écris début mars 2012 —, doit être l'occasion d'une initiative à l'échelle régionale : le plus adéquat serait de construire ces directives au plan de chaque région, et d'instaurer une sorte de contrôle par les pairs pour s'assurer que les gouvernements coopèrent entre eux dans l'intérêt de la protection de leurs populations rurales.

**GDS :** *Que peuvent faire les OP pour faciliter l'accès des paysans à la terre et lutter contre certaines formes de spoliation ?*

**Ods :** Il est très encourageant de voir que, partout dans le monde, mais récemment surtout sur le continent africain, les paysans s'organisent mieux. Cette évolution est notable en Afrique de l'Ouest, où les OP participent à l'élaboration des politiques au sein de l'Ecowap via le Roppa et sont incluses dans la mise en œuvre de la loi d'orientation agricole au Mali ou dans celle de la loi agro-sylvo-pastorale (Loasp) au Sénégal. Le soutien à l'agriculture familiale doit inclure la question foncière. Les difficultés encourues à cet égard au Sénégal — où le dialogue entre l'État et le CNCR, le syndicat agricole historique, a progressé sur de nombreux points mais a buté sur la question de la réforme foncière — doit cependant nous alerter : c'est un domaine hautement sensible, où les élites voient parfois leurs intérêts menacés. Mais les OP ont un rôle clé à jouer, y compris en poussant à l'élaboration d'un cadre régional sur cette question. ■

## Garantir des investissements réels et durables. Les tentatives de régulation au niveau international

Caroline Plançon (car\_sen@hotmail.com)

► Caroline Plançon est juriste de formation. Elle a mené une recherche doctorale sur les questions foncières au Canada, en France et au Sénégal au Laboratoire d'anthropologie juridique Université Panthéon-Sorbonne, Paris 1, (École doctorale de droit comparé). L'étude tend à souligner et interroger les montages juridiques de propriété foncière relevant de cultures différentes. Elle est actuellement chargée de mission « Politiques foncières » au ministère français des Affaires étrangères et européennes.

**D**ÉPUIS QUELQUES ANNÉES, des investisseurs publics et privés, nationaux ou étrangers, lancent des programmes d'acquisition, de location ou d'utilisation contractuelle de terres agricoles dans des pays présumés disposer de ressources foncières. Cette tendance s'est accélérée à la suite des crises alimentaire et financière de 2008 et 2009. Les litiges et l'insécurité foncière qui en découlent sont une réalité préoccupante. Ils affectent aussi bien les investissements étrangers que les investissements nationaux, notamment ceux réalisés par les producteurs à une échelle économique familiale.

Aujourd'hui, le besoin important d'investissements, qu'ils soient étrangers ou nationaux, ne doit pas occulter les questions de sécurité alimentaire, de lutte contre la malnutrition et de protection des ressources naturelles. Dans cette perspective, trois principaux axes de travail peuvent être identifiés : comment investir de manière responsable au regard des contraintes sociales et environnementales ? Comment accroître la production alimentaire et les revenus afférents ? Et enfin, comment sécuriser les droits d'accès et d'occupation des différents acteurs ? C'est à partir de ces questionnements que la communauté internationale travaille à définir un cadre de régulation pour des investissements responsables et respectueux des droits locaux.

**Les initiatives en cours au niveau mondial.** Dans un contexte de hausse des prix des matières premières, le G8 a lancé en 2008 l'initiative d'Aquila pour la sécurité alimentaire (AFSI). Vingt-sept pays et quinze organisations internationales se sont engagés à cette occasion à mobiliser 22 milliards de dollars sur 3 ans pour le développement durable de l'agriculture. Parallèlement à l'initiative d'Aquila, deux processus internationaux liés à l'accès à la terre ont été lancés par différentes organisations internationales. Leurs

résultats sont discutés dans le cadre du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

*Le CSA, une instance de discussion.* Créé en 1974, le CSA est un organisme intergouvernemental qui s'inscrit dans le système des Nations unies, co-présidé par les trois agences FAO, Fida et Pam. C'est l'instance qui examine et suit les politiques relatives à la sécurité alimentaire mondiale. La réforme de ce dispositif en 2009 avait pour objectif de renforcer la pertinence de cette enceinte dans le cadre du Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition (initiative du G8 en 2008), en lui donnant les moyens de promouvoir de nouvelles politiques. Le CSA aurait vocation à être une structure pilote et moteur pour impulser ce processus de régulation des investissements. Mais pour le moment les conditions ne sont pas réunies pour qu'il joue ce rôle de manière entièrement satisfaisante, compte tenu de la sensibilité du sujet vis-à-vis de certains membres du G20, en particulier ceux qui éprouvent la nécessité d'organiser leur sécurité alimentaire en louant des terres dans des pays hôtes.

*Les « PRAI », des principes à l'endroit des investisseurs.* Dans le cadre du Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture, initié au sommet de Séoul, en 2011, les pays membres du G20 ont mandaté quatre organisations internationales, (Cnuced, FAO, Banque mondiale et Fida) pour élaborer un rapport sur la promotion de Principes pour l'investissement agro-responsable (PRAI). Ce rapport est sorti en juin 2011 à l'occasion de la Présidence française du G20. Cherchant à définir les conditions selon lesquelles des investissements foncières pourraient être qualifiés de responsables, il prévoit également la mise en place de projets d'investissement responsables pilotes. Initialement peu participatif, ce processus

a rencontré une vive opposition des mouvements sociaux. Par conséquent il a été décidé qu'un groupe de travail ouvert à tous les acteurs concernés retravaille sur ces principes dans le cadre du CSA. Ces négociations débutent alors que les Directives volontaires sont finalisées.

*Les « directives volontaires » adressées pour leur part aux États.* Depuis 2008, la FAO mène à l'échelle mondiale un processus de consultations régionales (avec les sociétés civiles, le secteur privé, les États) en vue d'élaborer des « Directives volontaires pour la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts ». L'objectif est de proposer des éléments de cadrage aux États pour qu'ils élaborent de manière volontaire leur propre stratégie en matière de gestion des terres et des ressources naturelles. Le processus de négociation est piloté par le CSA. Le texte a été finalisé le 9 mars 2012, par un large consensus entre des représentants de 96 États, d'ONG, du secteur privé et d'organisations internationales. Ce texte met notamment l'accent sur la nécessité de reconnaître et respecter les droits fonciers locaux. Le texte sera adopté par les États membres le 11 mai 2012.

Alors que les PRAI s'adressent aux investisseurs, les Directives volontaires s'adressent prioritairement aux acteurs institutionnels, en proposant un cadre qui vise à promouvoir le respect des droits fonciers locaux existants. À terme, ces directives ont l'ambition d'impliquer et de s'adresser à tous les acteurs concernés, notamment la société civile et le secteur privé.

**Les initiatives portées par des États : l'exemple de la France. Plusieurs analyses, une position.** En parallèle de ces initiatives multilatérales, certains pays ont engagé une réflexion nationale. En France, cette réflexion est portée par différentes structures ministérielles qui

se préoccupent depuis longtemps de ces questions.

*Le Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française (CTFD).* Depuis près de 15 ans, le CTFD, co-présidé par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et l'Agence française de développement (AFD), a pour ambition, à partir d'un réseau de chercheurs et d'experts, d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières alternatives qui reconnaissent et sécurisent les populations locales. En 2004 ce groupe a notamment été moteur dans l'élaboration des « Lignes directrices pour supporter les politiques foncières et les réformes dans les pays en développement », promues par l'Union européenne. Il a également été à l'origine de la constitution du « Groupe foncier européen » dont la France est chef de file concernant les appropriations à grande échelle de terres agricoles.

*Le Groupe interministériel pour la sécurité alimentaire (Gisa).* Le Gisa a été créé pour apporter une réponse concertée à la crise alimentaire du printemps 2008, et suite aux informations selon lesquelles la société sud-coréenne Daewoo Logistics négociait avec le gouvernement malgache la cession de 1 300 000 hectares de terres cultivables. Le Gisa fonctionne comme un groupe de réflexion et d'échange, et réunit cinq ministères français<sup>1</sup>, des organismes de recherche, de la société civile et du secteur privé.

*Un document de positionnement de la France.* En avril 2010, le CTFD et le Gisa ont produit un document de positionnement français sur « L'Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable ». Ce document regroupe un ensemble de recommandations pour la coopération

1. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire (Maaprat), ministère des Affaires étrangères et européennes, ministère de l'Économie, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (MEIE).



© C. Simmoneau

française concernant la gouvernance et les politiques foncières. En particulier, ce texte préconise, et c'est bien là son originalité, d'aller au delà des démarches volontaires en renforçant la gouvernance mondiale sur les questions foncières, notamment par la mise en place d'un cadre juridique de régulation des appropriations massives de terres et des investissements.

*Des recommandations à l'attention des investisseurs français.* De son côté, le rapport du groupe de travail sur « Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement » (juin 2010), mis en place à la demande du secrétaire d'État à la prospective et au développement de l'économie numérique, par le Conseil d'analyse stratégique (CAS), dresse un état des lieux de la question et formule des préconisations pour aider les investisseurs à agir de manière responsable aussi bien d'un point de vue social qu'environnemental. Dans cette perspective, le rapport préconisait la mise en place d'un label « Agro investissement responsable ».

Ces différents travaux, quoique leurs orientations de départ soient différentes, aboutissent à la même recherche d'un équilibre entre sécurité alimentaire, respect des droits existants et promotion des investissements. Aussi pertinents soient-ils, ils n'ont pas permis pour l'heure de peser réellement dans le débat public, qu'il soit français ou international, les enjeux économiques ayant pris le pas

sur les autres considérations.

**Vers un cadre contraignant ?** Ces initiatives internationales misent sur la bonne volonté des investisseurs et des États et le respect spontané des principes édictés. Le consensus autour de ces différentes initiatives est censé permettre, à terme, de créer les conditions pour aller au-delà des démarches volontaires.

Volontaires et non contraignantes, ces initiatives ne favorisent pas les changements de comportements, à l'instar des principes de Responsabilité sociale des entreprises qui prônent l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales. En effet, le plus souvent issues d'une seule catégorie d'acteurs (États ou gouvernement, organisations internationales, sociétés civiles, secteur privé), elles sont insuffisamment mises en dialogue. C'est l'une de leurs principales limites : elles n'associent pas tous les acteurs intéressés dans la diversité de leurs intérêts, parfois très divergents et difficiles à concilier.

Seul un cadre contraignant ou du moins incitatif de gouvernance mondiale sur les questions foncières permettrait d'assurer la protection des droits des usagers du foncier, dans une coopération équilibrée entre investisseurs, pouvoirs publics, représentants de la société civile et organisations de producteurs, capable d'assurer un partage équitable des bénéfices entre les parties. ■

## L'accaparement des terres est un problème de société. Le point de vue du Roppa

Entretien avec Mamadou Goita (mamadou\_ goita@yahoo.fr ou mgoita@irpadafrique.org)

► Mamadou Goita est ingénieur et socioéconomiste du développement. Il est le secrétaire exécutif du Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (Roppa). Le Roppa regroupe des organisations de 13 pays d'Afrique de l'Ouest. Il est également directeur exécutif de l'Irpad, Institut de recherche et de promotion des alternatives en développement, et président d'Amassa Afrique verte Mali.

**GDS :** *Quels sont les grands enjeux fonciers du moment en Afrique de l'Ouest selon le Roppa ?*

**MAMADOU GOITA :** La situation est assez critique. Une grande majorité des pays membres sont sahéliens. Ceux-ci sont confrontés au problème de la disponibilité des terres fertiles, aux difficultés d'accès à la terre, notamment pour les groupes les plus marginaux. De plus, si les gens ont accès à la terre, leurs droits ne sont en général pas sécurisés. On peut dire que nous sommes dans une situation de transition. Cette transition est relative aux politiques foncières qu'on voit émerger ici ou là et aux évolutions juridiques cherchant à mettre en place des balises pour sécuriser les utilisateurs du patrimoine foncier. Globalement la situation n'est déjà pas bonne, mais elle empire encore avec des phénomènes comme l'accaparement des terres, selon des modes d'appropriation qui diffèrent d'un pays à un autre.

**GDS :** *Comment définissez-vous l'accaparement des terres ?*

**MG :** Les gens ont souvent une vision étriquée de ce concept. Certains limitent l'accaparement à des cas de cession (vente ou location à très long terme) de larges superficies (au-delà de 20 000 ha) par des acteurs étrangers, industries ou investisseurs. Pour le Roppa, l'accaparement est une notion beaucoup plus large. Cela renvoie à toute forme de transfert (cession, vente, location, emprunt) de terres à un opérateur national ou étranger qui a une influence sur la sécurité foncière des exploitations familiales, quelles que soient les superficies concernées. La taille n'est pas un critère fondamental : un accaparement de 5 ha en Guinée Bissau, en Gambie ou au Bénin, qui sont des pays où la disponibilité des terres agricoles est très réduite, et où les populations sont très denses, peut provoquer de grands dommages. Nous n'en faisons pas non plus une question de nationalité : nous parlons d'accapa-

rement par des opérateurs nationaux aussi. Il y a aussi un débat sur les productions visées par l'accaparement. Au Roppa nous disons que ce n'est pas lié au type de production. Que ce soit pour produire de l'alimentation, (du mil, du riz...) ou bien du jatropha on peut parler d'accaparement. L'accaparement renvoie à cette idée que quelqu'un s'approprie un bien qui ne lui appartient pas.

**GDS :** *Quels sont les arguments de ceux qui soutiennent que l'Afrique ne peut pas se passer des investisseurs, notamment étrangers, pour développer l'agriculture ?*

**MG :** Il y a un certain nombre d'arguments qui sont évoqués pour justifier ce que certains appellent les « investissements » dans l'agriculture en Afrique. Le premier argument c'est qu'il y a des terres disponibles, délaissées par les producteurs qui n'auraient pas les moyens ou la volonté de les exploiter. On entend ainsi l'expression « terres marginales ». Un autre argument qui est avancé c'est que les dénommés « petits producteurs », qui ne sont autres que les exploitants familiaux, ont montré leurs limites pour nourrir la population croissante, donc il faut faire intervenir d'autres acteurs qui ont les moyens d'investir pour intensifier l'agriculture, l'élevage, la pêche. Un troisième argument donné est lié au changement climatique : les gens disent « nous venons investir pour produire des énergies renouvelables (agrocarburants) parce que le problème énergétique risque d'être un grand blocage pour l'économie en général et l'agriculture en particulier ». Quatrième argument : la libre circulation des capitaux est, dans la conception néolibérale actuelle, considérée comme une condition



du développement. Elle ne peut pas épargner le secteur agricole qui est un secteur majeur pour beaucoup de pays africains. Il faut permettre aux investisseurs de mettre leurs capitaux dans le secteur (agricole) pour produire, approvisionner les marchés internationaux, et finalement créer les conditions pour l'alimentation de tous. Voilà des arguments entre autres qui sont évoqués. Mais fondamentalement ce qu'il y a derrière cet argumentaire, c'est que l'État est considéré comme incapable d'investir lui-même pour le développement de l'agriculture et qu'il doit donc faire appel à d'autres acteurs, des « nouveaux acteurs », les investisseurs privés.

**GDS :** *Pensez-vous que les États aient les ressources pour investir davantage dans l'agriculture ?*

**MG :** Beaucoup de nos pays disposent de matières premières : de l'or pour le Mali, du pétrole pour la Côte d'Ivoire, le Nigéria, l'uranium pour le Niger... Il existe des ressources minières parfois très importantes qui sont sous-exploitées ou exploitées dans des conditions lamentables. La plupart de ces pays disposent des moyens nécessaires pour investir dans l'agriculture, mais ces moyens propres (internes) sont utilisés à d'autres fins, sans parler des problèmes de gouvernance et de corruption. Prenez un pays comme le Mali, troisième producteur d'or d'Afrique, après l'Afrique du Sud et le Ghana. Le Mali ne touche

que 20 % des revenus de l'or exploité par des multinationales. Nous avons fait des analyses pour démontrer que si on renégociait ce contrat minier pour le ramener seulement à 40 %, il serait possible de dégager des capacités d'investissement qui dépassent les 100 milliards de FCFA par an, les

« La plupart des pays disposent des moyens pour investir dans l'agriculture »

➔

☞ mêmes causes produisant souvent les mêmes effets...

**GDS :** *Que répondez-vous à l'argument des terres disponibles ?*

**MG :** On est en train d'attirer des investisseurs sur des terres soi-disant marginalisées alors que des exploitants familiaux sont à la recherche d'espaces additionnels pour mieux produire. Par exemple à l'office du Niger au Mali, une étude sur plus de 3 000 exploitations a démontré qu'environ 56 % des exploitants familiaux disposent de moins de 3 ha. L'étude démontre également que le seuil de rentabilité pour un ménage de huit personnes est justement de 3 ha. Au dessous, vous ne pouvez pas produire suffisamment pour nourrir la famille, vendre un petit surplus pour payer les services sociaux de base (eau, éducation, santé etc.). Les exploitants familiaux ont besoin de terres supplémentaires. Ce n'est pas parce qu'on parle de « petits agriculteurs » qu'il faut les confiner dans des petites superficies qui ne permettent même pas de nourrir leur famille.

**GDS :** *Que pensez-vous de la contractualisation ? Y a-t-il des cas où les investissements étrangers sont bénéfiques pour les exploitants familiaux ?*

**MG :** Toute expérience a ses points positifs et ses points négatifs. Il y a des cas où les investisseurs peuvent impulser la création de richesses. Il y a des exploitants qui obtiennent des petits salaires et il existe des cas où des aménagements à petite échelle sont réalisés. Mais quoi qu'on dise, si on parle d'un investisseur privé, qu'il soit national ou international, il recherche le profit. Dès qu'il sent que ce n'est plus rentable, il cesse d'investir. Au Burkina des entreprises ont incité de nombreuses familles à investir sur des champs de jatropha. Aujourd'hui ces familles brûlent le jatropha pour faire autre chose. Selon les dires d'un producteur, avec le jatropha les producteurs gagnent aujourd'hui autour de 4 000 à 8 000 francs sur une récolte alors qu'ils pourraient gagner 175 000 ou 200 000 sur la même surface en faisant du maïs avec un bon accompagnement et en suivant l'itinéraire technique. On fait souvent miroiter des choses et *in fine* les paysans ne s'y retrouvent pas. Après tout, il existe peut-être des exemples bénéfiques pour

tout le monde mais je n'en connais pas beaucoup à ce jour au Sahel.

**GDS :** *Comment s'organise la lutte contre l'accaparement des terres ?*

**MG :** Il y a beaucoup d'initiatives et à tous les niveaux : international, régional, national et même très localisé comme dans certaines communes ou villages. Au Mali il y a eu le forum paysan de Kolongo, c'était une initiative d'abord nationale pour dénoncer des pratiques très agressives dans la zone de l'Office du Niger notamment. Mais il y a eu aussi des initiatives au Bénin, où des villages entiers ont été cédés avec la complicité de chefs traditionnels à des investisseurs chinois qui ont cherché à faire déguerpier les gens. Dans la zone de Kolokani au Mali, des populations se sont mobilisées et ont pu récupérer leurs terres. Au niveau de l'office du Niger, l'affaire est allée assez loin, l'État a tenté de remettre en cause certains contrats qui avaient été signés par des personnes différentes, ministre de l'agriculture, ministre en charge des domaines de l'État, directeur de l'Office du Niger... Cette résistance existe aussi au niveau global. Il y a

des initiatives avec la Via Campesina, le Roppa, FIAN et bien d'autres acteurs présents lors du Forum social mondial à Dakar. Nous participons également aux discussions sur les directives volontaires de la FAO et sur les principes des investissements responsables de la Banque mondiale que nous trouvons pernicieux. Le Roppa est aujourd'hui en train de faire un document de position sur l'accaparement des terres. Le Roppa a tenu à maintenir le concept d'accaparement des terres contre ceux qui voulaient parler de « cession massives de terres ». Notre position est très claire au niveau du réseau, on ne veut pas de spéculation autour du foncier. Il faut que des organisations telles que la nôtre se mobilisent au niveau régional pour que les paysans de chaque pays sachent qu'ils ne sont pas seuls. Nous nous entourons pour cela de juristes spécialisés pour nous aider dans nos

interpellations des autorités régionales ou nationales.

**GDS :** *Que pensez-vous du débat sur la titrisation ? Pensez-vous qu'il faille offrir un titre de propriété à tous les paysans ?*

**MG :** Il y a d'autres modes de sécurisation foncière qui existent aujourd'hui. Il s'agit des modes collectifs de sécurisation qui permettent aux exploitants d'être sereins sur leur terre sans avoir un titre individuel de propriété. Le titre est la voie royale pour concentrer le patrimoine foncier dans les mains de quelques opérateurs, en particulier les banques qui le demandent comme garantie. En effet si la terre est mise en garantie pour obtenir un crédit, lorsque l'on voit les taux d'intérêt qui sont pratiqués, très supérieurs aux taux de rentabilité des exploitations familiales, les producteurs courent à la faillite. Après quoi, le titre foncier\*

se retrouvera dans les mains des banquiers, qui vont les rétrocéder aux plus offrants. La plupart de nos pays sont dans une logique de la privatisation du patrimoine foncier. Mais en Afrique de l'Ouest et en particulier dans mon pays, le Mali,

on dit que la terre appartient à trois personnes. Elle appartient d'abord aux morts, aux ancêtres, qui nous ont légué ces terres. La terre appartient également aux vivants, qui doivent pouvoir se nourrir et vivre de ce bien. Les troisièmes propriétaires sont ceux qui vont naître. La terre leur appartient. Il faut qu'ils puissent profiter demain de cette ressource. Si on oublie un de ces trois propriétaires, on en vient à la situation d'aujourd'hui : on achète, on épuise la terre et puis on s'en va. ■

« Le titre\* est la voie royale pour concentrer le patrimoine foncier dans les mains de quelques-uns »

## Les initiatives des acteurs régionaux ouest-africains et continentaux en matière foncière

Vincent Basserie (vincentb@hubrural.org)\_

**IL Y A ENCORE PEU D'ANNÉES, on pouvait constater une absence d'initiatives régionales et continentales sur les questions foncières. Les rôles des différentes institutions demeuraient flous et des divergences de vue existaient sur ce qu'il convenait d'entreprendre à ces échelles. Cette situation a radicalement évolué.**

► Vincent Basserie est ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, et occupe le poste d'expert en politiques foncières au Hub Rural. [www.hubrural.org](http://www.hubrural.org)

**Le Cadre et les lignes directrices de l'Union africaine sur les politiques foncières.** En 2006, conscientes du rôle central du foncier dans le développement économique de l'Afrique, la Commission de l'Union africaine (CUA), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAD) ont lancé une initiative commune : « l'initiative sur les politiques foncières en Afrique » (LPI, pour *Land Policy Initiative*). Cette initiative a pour but de promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre participatives de politiques foncières « globales et intersectorielles » contribuant à la sécurisation et au renforcement des droits fonciers des acteurs locaux, à l'accroissement de la productivité et à l'amélioration des conditions de vie.

Pendant 3 ans, un processus continental d'élaboration du « Cadre et des lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique » (CLD) a été mis en œuvre en collaboration étroite avec les Communautés économiques régionales, alliant temps de réflexions, études régionales, et consultations régionales multi-acteurs. Des centaines de personnes ont ainsi été, directement ou indirectement, impliquées dans l'élaboration du CLD : des membres des institutions continentales et régionales africaines et des représentants des gouvernements, des experts fonciers de toutes les régions africaines, des représentants des différentes familles d'acteurs du foncier (organisations paysannes et de la société civile, organisations de femmes, chefferie traditionnelle, secteur privé etc.) et des partenaires au développement.

Le projet de CLD a été examiné et approuvé en avril 2009 lors de la Conférence conjointe des ministres en charge de l'agriculture, des affaires foncières et de l'élevage, tenue à Addis Abeba (Ethiopie). Puis en juillet 2009 à Syrte (Libye), l'Assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine l'a entériné et a adopté

une « Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique », qui demande notamment une utilisation effective du CLD en tant qu'outil adapté pour guider les processus nationaux de politique foncière. Il s'agit donc d'une forme d'engagement, sans valeur juridique mais sur laquelle les sociétés civiles peuvent valablement s'adosser pour construire leurs lobbyings.

La LPI s'attache depuis à mettre en œuvre le CLD, dans une démarche d'accompagnement des initiatives des acteurs, en développant des activités :

- d'information, de sensibilisation et de lobbying sur le CLD auprès des différents acteurs des politiques foncières (administrations, organisations paysannes, sociétés civiles etc.) ;
- de renforcement des capacités (par exemple organisation de formations de formateurs sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières) ;

- d'appui technique aux processus participatifs et inclusifs de révision, d'élaboration ou de mise en œuvre de politiques foncières ;
- d'information foncière (par exemple mise en ligne sur internet de différentes bases de données) ;
- de suivi-évaluation (par exemple, élaboration d'un document de base sur le suivi et l'évaluation des politiques foncières).

Le CLD dispose ainsi de deux grands atouts. D'une part, il jouit d'une véritable légitimité, en raison du long processus consultatif et inclusif qui a été mis en place pour l'élaborer. D'autre part, il a été adopté lors d'un Sommet de l'Union africaine, au cours duquel les Chefs d'État et de Gouvernement se sont engagés à développer des politiques foncières sur la base du CLD. Cependant, de l'engagement pris à l'échelle continentale à sa concrétisation aux échelles régionales et nationales, il reste un énorme travail à

### Que contient le CLD ?

LE CLD N'EST ni une politique foncière africaine, ni un cadre contraignant, pas plus qu'une tentative d'homogénéisation des politiques foncières nationales.

Le CLD se base sur une analyse des leçons, tant positives que négatives, identifiées sur l'ensemble du continent, pour en dégager les meilleures pratiques en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques foncières. Il contient donc de nombreux éléments sur le « comment faire », par exemple pour développer des processus participatifs et inclusifs pour construire les politiques foncières, plutôt que de donner des indications sur le contenu même des politiques foncières.

Toutefois, le LCD insiste sur la nécessité d'aborder le foncier comme

une question prioritaire de développement et de gouvernance et, à cet effet, pose des constats et formule des recommandations d'importance. Par exemple, il souligne la nécessité de tenir compte des pratiques locales innovantes pour enrichir les politiques foncières ; il déplore que les systèmes fonciers pastoraux aient subi « une longue tradition de négligence dans les politiques nationales » ; il recommande une « réforme des systèmes de reconnaissance des droits fonciers », appelant sans le dire explicitement à la mise en place de systèmes alternatifs à l'immatriculation foncière\* ; il préconise une « réforme des institutions de gouvernance foncière », dont il déplore « le clientélisme, le népotisme et la corruption ».

abattre. Les initiatives de la Cedeao et de l'UEMOA démontrent toutefois que cette concrétisation est possible.

**Vers un « cadre régional pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières convergentes dans l'espace Cedeao ».**

Dans le cadre de la mise en œuvre de son Plan régional d'investissements agricoles, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) a décidé en 2010 de lancer une dynamique de promotion de politiques foncières facilitant une gestion responsable et durable des ressources naturelles et l'intensification agricole. S'appuyant sur une *task force* régionale multi-acteurs — qui regroupe l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (Cilss), la LPI, les organisations régionales de la profession agricole, des organisations de la société civile, des gouvernements, des experts ouest-africains — la Cedeao a ainsi initié un processus de conception et de mise en œuvre d'un « cadre régional pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières convergentes dans l'espace Cedeao ».

Cette initiative se base très clairement sur le CLD de l'Union africaine. Le cadre régional issu du processus de la Cedeao résultera en quelque sorte d'une appropriation ouest-africaine du CLD et d'un affinage de ce dernier afin qu'il mette davantage l'accent sur les spécificités et réalités ouest-africaines. Mais le cadre de la Cedeao sera plus qu'une adaptation régionale du CLD. En effet, il devra favoriser la convergence des politiques foncières nationales autour de valeurs et de principes fondamentaux, ainsi que des ambitions du processus d'intégration régionale. À cet effet, il définira notamment une vision, des principes forts, des critères de convergence et des axes d'intervention.

Les principes forts devront fédérer les acteurs des politiques foncières de la région et guider l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières nationales. Ils promouvront par exemple la croissance économique, l'équité, la bonne gouvernance et la gestion durable de l'environnement. Ces principes seront définis à partir des politiques (agricoles, environnementales, hydrauliques, de décentra-

lisation, d'aménagement du territoire, d'intégration régionale) adoptées au niveau régional, des politiques et législations foncières nationales, et des principes édictés ou en cours de définition au niveau continental et international (notamment : les principes qui se dégagent du CLD, des directives volontaires de la FAO sur la gouvernance foncière, etc.).

Les critères de convergence et les axes d'intervention porteront sur les 5 volets suivants : (1) Disposer d'un document de politique foncière, de lois et de textes d'application ; (2) Disposer d'une stratégie de mise en œuvre des politiques foncières ; (3) Disposer d'un système de suivi-évaluation efficient ; (4) Disposer d'un mécanisme de pilotage approprié ; (5) Mobilisation des ressources humaines et financières, équipements. Ces critères de convergence n'ont donc pas été prévus pour homogénéiser les contenus des politiques foncières nationales. Ils s'attacheront aux façons de faire et feront la promotion des bonnes pratiques identifiées dans le CLD et affinées régionalement (transparence accrue, dialogues politiques etc.).

Une équipe de consultants élabore actuellement une première version de ce cadre, sous la houlette de la *task force* régionale et avec l'appui de la LPI. Une fois le cadre adopté par les instances compétentes de la Cedeao, les politiques foncières des différents pays ouest-africains devront être suivies et évaluées selon les critères de convergence retenus. Ce à quoi pourrait contribuer l'observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest qu'envisage de créer l'UEMOA.

**Le plan d'action de l'UEMOA sur le foncier.**

L'UEMOA a validé en 2009 son plan d'action en matière foncière, lors d'un atelier régional auquel ont pris part une cinquantaine de participants représentant les États membres de l'Union, la société civile, le secteur privé et des organisations régionales et internationales. L'atelier a confirmé que le rôle approprié de l'UEMOA consiste en premier lieu à soutenir et faciliter les processus nationaux engagés par les États.

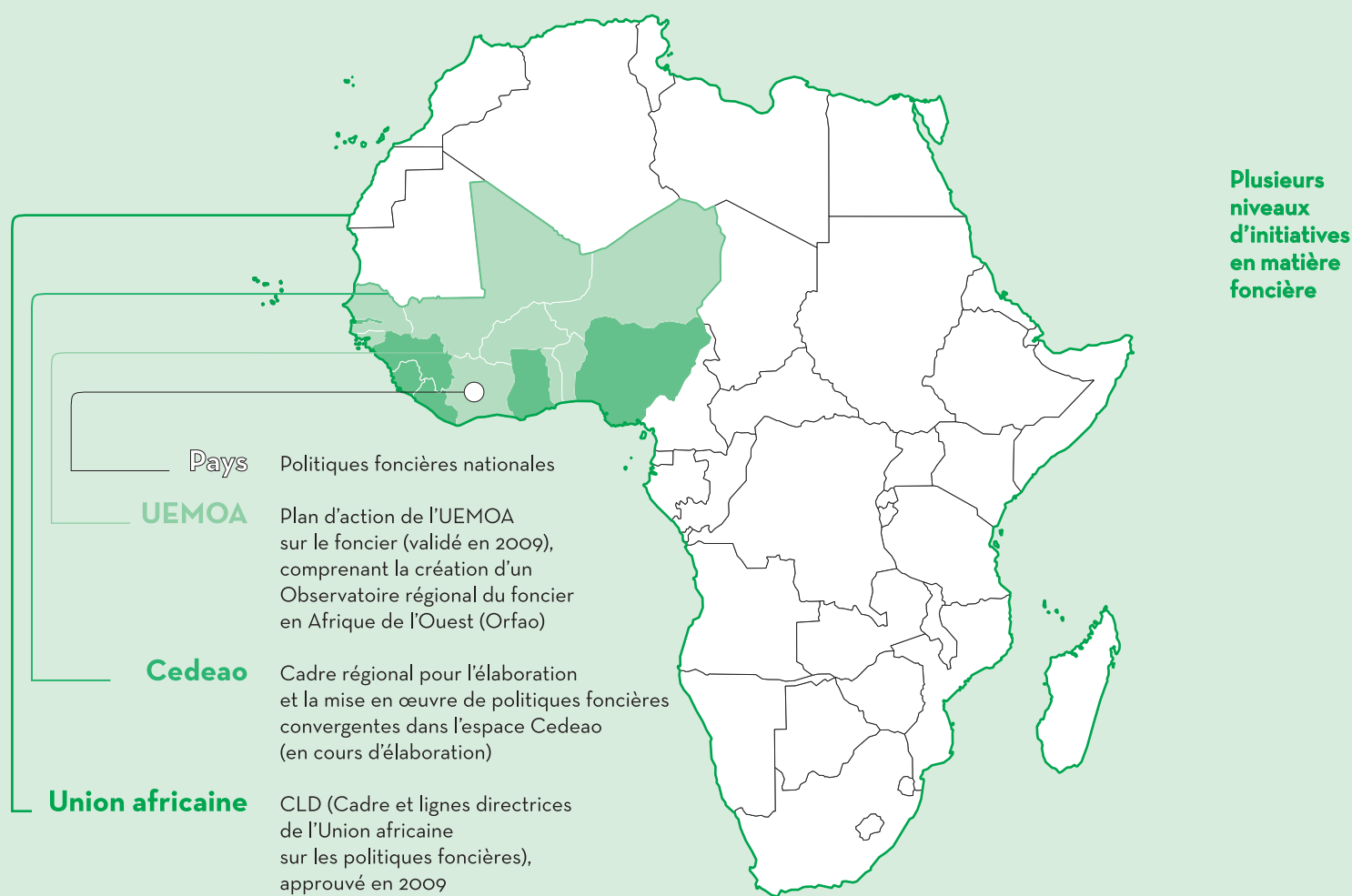
Ce plan d'action prévoit notamment la création d'un Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (Orfao), la réalisation d'activités de

renforcement des capacités en matière foncière et une assistance aux États en matière de promotion et régulation des marchés fonciers.

L'UEMOA a mis en place en 2010 un groupe de travail multi-acteurs (avec les mêmes types de membres que ceux de la *task force* de la Cedeao : organisations professionnelles agricoles, de la société civile, experts, Cilss, Cedeao etc.) sur le foncier rural pour l'aider à piloter la mise en œuvre de son plan d'action et s'appuie sur le Hub Rural qui développe des activités contribuant à la réalisation de ce plan d'action : renforcement des capacités régionales et nationales sur le foncier, assistance aux États pour le développement de dialogues inclusifs, informés et équilibrés.

En ce qui concerne l'Orfao, une étude de faisabilité de sa création devrait prochainement être initiée. Ses missions, telles qu'envisagées actuellement, sont les suivantes :

- *une mission d'information* : constituer une documentation foncière pertinente et assurer la circulation de l'information au niveau des États. Ces informations devraient porter sur deux volets : les dynamiques et mutations foncières en cours ; les politiques et législations foncières existantes au niveau des États.
- *une mission de suivi-évaluation* : promouvoir le développement d'indicateurs communs du foncier et la mise en place de systèmes de suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques et législations foncières.
- *une mission de capitalisation* : identifier les bonnes pratiques et les « success stories » en les contextualisant, tant en ce qui concerne le contenu des politiques ou réformes foncières qu'en ce qui concerne la façon dont elles sont élaborées et mises en œuvre.
- *une mission d'aide à la décision* : produire des documents destinés à aider les décideurs politiques et les responsables des structures publiques et privées concernées par les questions foncières : pistes pertinentes de réponse à des problèmes communs ou considérés comme cruciaux, alertes sur les dynamiques et mutations foncières, valorisation du travail de capitalisation des bonnes pratiques etc.
- *une mission de communication* : faire



connaître l'observatoire et ses produits, bénéficier d'un flux d'informations sur les activités des acteurs et sur ce qui se passe sur le terrain, connaître les besoins et préoccupations des acteurs du foncier, ainsi que leurs évolutions.

On peut se risquer à affirmer que les investissements publics et privés, nationaux ou étrangers, qui engendrent l'acquisition, la location ou l'utilisation contractuelle de grandes superficies de terres, seront « observés » par l'Orfao. Mais deux vastes champs restent à défricher à ce sujet : qu'observera-t-il précisément et comment le fera-t-il ? Dans quelles mesures ses analyses et conseils seront-ils entendus et pris en compte par les décideurs ? Comme le montrent ces questions, de nombreux enjeux de premier plan vont apparaître au fil du processus de création de l'Orfao puis au cours de son fonctionnement effectif. Cela en fait, à n'en pas douter, un lieu hautement stratégique pour les organisations non étatiques qui devront pouvoir participer avec efficacité aux prises de décisions.

**Des initiatives structurantes, cohérentes, complémentaires ?** Les ini-

tatives de la Cedeao et de l'UEMOA se révèlent structurantes à l'échelle régionale et entrent en cohérence avec le CLD de l'Union africaine. La LPI apporte d'ailleurs un appui technique et financier à la réalisation du cadre de la Cedeao ; elle est membre de la *task force* régionale de la Cedeao et du groupe de travail mis en place par l'UEMOA. Il paraît évident que des rapprochements fonctionnels et des liens opérationnels devront être tissés entre les missions de l'Orfao et la mise en œuvre du cadre régional de la Cedeao, notamment en matière de suivi et d'évaluation du respect des critères de convergence. Plusieurs éléments permettent d'être optimistes sur ce point.

Il faut tout d'abord saluer le fait que la Cedeao et l'UEMOA ont toutes deux confié le pilotage de leurs initiatives à des groupes de travail régionaux, impliquant une diversité d'acteurs, dont certains — comme la LPI, le Cilss, le Hub Rural, le Roppa par exemple — sont membres des deux groupes et veilleront à la complémentarité des décisions. D'autre part, la Cedeao et l'UEMOA ont toutes les deux sollicité l'accompagnement technique du

Hub Rural conformément à deux de ses missions spécifiques que sont la facilitation du dialogue interinstitutionnel et régional et l'appui méthodologique. Enfin, la Cedeao s'est déjà prononcée en faveur d'une extension de la zone d'action de l'Orfao à l'ensemble de l'espace Cedeao, si ce dernier fait ses preuves dans un premier temps dans l'espace UEMOA.

Mais ces initiatives ne se révéleront *in fine* pertinentes que si les organisations régionales de la société civile et professionnelles agricoles parviennent à développer une réelle emprise positive sur elles. Ceci implique qu'elles développent leurs capacités d'analyse et d'influence sur un sujet particulièrement complexe, souvent traité de façon partielle, avec des biais et des idées préconçues. Elles ont réellement besoin d'être accompagnées pour atteindre cet objectif, ce à quoi s'emploient des acteurs variés (des organisations de la société civile du Nord et du Sud, des bailleurs de fonds, etc.) dont les appuis nécessiteraient d'être mieux coordonnés et devraient s'inscrire davantage en phase avec les enjeux et les agendas de ces initiatives régionales. ■

## L'appropriation des droits fonciers. Tout s'achète et tout se vend facilement, en Afrique. Tout, sauf la terre.

Joseph Comby (joseph.comby@wanadoo.fr) \_\_\_\_\_

**DANS LA BOURGADE LA PLUS REÇULÉE, se procurer de l'or ou un ordinateur, est moins compliqué que d'acquérir légalement un bout de terre. Ces dysfonctionnements tiennent au fait que 50 ans après les Indépendances, les États ont conservé les principes du système foncier colonial, taillé sur mesure pour servir les intérêts du pouvoir en place.**

► Joseph Comby, consultant, est membre du Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française.

► Textes et références disponibles sur [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com)

**Un système foncier colonial à bout de souffle.** Les principes de base des législations foncières sont donc restés ceux qui avaient été introduits à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par les puissances coloniales, s'inspirant du système appliqué par l'empire britannique en Australie à partir de la loi Torrens de 1858, avec quelques aménagements. Le système Torrens d'origine était en effet franchement génocidaire. Non seulement il niait l'existence de tous droits territoriaux préexistants à la conquête coloniale, mais il refusait même d'envisager que les aborigènes puissent être des sujets de droit (il faudra attendre un référendum de 1967 pour reconnaître les survivants comme Australiens).

Les systèmes introduits en Afrique seront donc des systèmes Torrens édulcorés : comme en Australie, l'État colonial se considère comme le fondateur du droit de propriété, grâce à la production de « titres fonciers », mais à l'inverse de l'Australie, il admet l'existence de « droits indigènes », individuels ou collectifs, d'origine coutumière. Avec une importante réserve cependant : ces droits indigènes ne sauraient être que des droits d'usage, non cessibles, et donc sans valeur marchande. Jamais des droits de propriété au sens strict (cf. encadré). La propriété est une affaire trop sérieuse pour la laisser aux indigènes ; elle passe par le cadastre\* et le bornage ; elle doit être « inviolable et imprescriptible<sup>1</sup> » ; seule l'Administration coloniale peut la créer,

1. En France, la propriété a toujours été fondée sur la « prescription acquisitive\* » : un droit de propriété ne peut plus être revendiqué par son titulaire ou ses ayants droit, s'il a négligé de le faire pendant trente ans. Si bien qu'ipso facto, le possesseur d'un terrain en devient le propriétaire légitime : je suis propriétaire parce que je me comporte comme tel et que personne n'a apporté une preuve du contraire, depuis au moins trente ans.

en contrôler les mutations ultérieures (ventes ou successions) et en conserver les preuves irréfutables.

Toujours en vigueur, le système fonctionne cependant de plus en plus mal. Deux raisons de nature différente à cela :

- Dans des pays chauds et humides où les moyens administratifs sont limités, la conservation de la documentation foncière censée garantir définitivement les droits des propriétaires, est une fiction. Le plus souvent, les services fonciers n'ont plus à conserver que des amas de cellulose, mangés par les insectes.
- Compte tenu de l'importance des taxes et des bakchichs à régler pour l'enregistrement des mutations, celles-ci ne sont généralement pas enregistrées si bien que l'écart va croissant entre les indications qui figurent dans la documentation foncière subsistantes et la réalité du terrain.

La modernisation des services (informatisation) et la « restauration » de la documentation foncière, parfois engagées grâce à l'aide internationale, sont autant d'occasions de falsifications ou d'arrangements. Si bien que le système « normal » des titres fonciers, ne fonctionne correctement que sur une infime partie des terrains urbains et, *a fortiori*, des espaces ruraux.

**Le développement d'un système moderne néo-coutumier en marge de la loi.** Pour pallier à cette faillite, depuis une quinzaine d'années, des programmes de sécurisation des droits coutumiers\* ont été entrepris dans plusieurs pays. À défaut de transformer les droits coutumiers\* en droits de propriété, ils visent à les « reconnaître »

et à les « formaliser ». Des cadastres\* sommaires sont dessinés, différents types de certificats et d'attestation sont distribués, pour « sécuriser » ces droits. L'utilité pratique de ces programmes, qui partent de bonnes intentions, reste pourtant faible tant que la loi continue à les considérer comme de simples droits d'usage, que leurs mutations ne sont pas légalement reconnues et enregistrées, et que toute notion de prescription acquisitive\* est rejetée.

Est-ce à dire que les acteurs économiques sont condamnés à demeurer enfermés dans un système coutumier traditionnel, géré par des chefferies et des lignages, qui dénie à la terre sa valeur marchande, alors que ce qu'elle produit est commercialisé ? En réalité, le système coutumier n'est souvent plus qu'un jeu d'ombres, dès que des intérêts

financiers sont en jeu. Comment imaginer que dans une société où l'agriculture et l'immobilier sont devenus marchands, le foncier qui bénéficie, du fait de ces productions, d'une rente bien réelle, puisse être épargné par cette même marchandisation ?

Alors, puisque la loi interdit les transactions financières sur les terrains coutumiers, puisque les textes officiels n'y tolèrent que des droits d'usage, le processus irrésistible de la marchandisation du foncier se réalise sans la loi. Le phénomène est bien sûr beaucoup plus actif en milieu urbain et périurbain où l'on voit les anciens chefs de terre se transformer en grands propriétaires et où le marché des terrains coutumiers bat son plein, comme celui des terrains titrés détenus par des propriétaires ne disposant plus de titres en règle. Il gagne aussi les zones rurales plus reculées où la

**« le système “normal”  
des titres fonciers  
ne fonctionne  
correctement que sur  
une infime partie des  
terrains »**

gestion coutumière des terres inclut *de facto* des relations marchandes et où, déguisés en « agrobusiness men » des citoyens tâchent de s'y tailler des domaines.

Il est fascinant d'y voir les acteurs bricoler spontanément un nouveau système foncier, sans loi mais non sans règle, qui ressemble étrangement au vieux système européen d'avant le cadastre\*. Alors que le taux d'alphabétisation est encore faible, des « petits papiers », en fait des conventions de vente et des accords de succession, sont rédigés sur ordinateur par des sortes d'écrivains publics<sup>2</sup>; le bien est décrit, l'identité des détenteurs des parcelles voisines est indiquée, plusieurs témoins sont cités et apposent leur signature. Dans certaines communes, un service municipal détourne la prérogative d'authentification des signatures dont il dispose, pour apposer un cachet officiel sur le document, en tenir parfois un registre chronologique et assurer la conservation d'un exemplaire.

Alors, il est bien sûr possible de se demander pourquoi les appareils d'État s'obstinent à ne reconnaître aucune valeur légale à tout cela, sans pour autant l'interdire? La réponse est simple : en laissant faire sans légaliser, ils conservent le pouvoir fort lucratif d'intervenir au cas par cas, pour faire et défaire la propriété, en prenant prétexte de l'illégalité des documents.

### L'État, grand maître de la propriété.

Grâce aux vieilles lois coloniales l'État reste le grand maître de la propriété sur la plus grande partie du territoire. Il l'est d'autant plus aisément que la légalité foncière est difficile et coûteuse à respecter. Dans des proportions différentes, tous les régimes africains cherchent à utiliser ce pouvoir pour entretenir leur clientélisme. Mais ils en tirent aussi un enrichissement direct; c'est ainsi que la réalisation de travaux d'infrastructures s'accompagne presque toujours de grandes manœuvres foncières au terme desquelles les terrains susceptibles d'être fortement valorisés, tombent entre les mains de différents notables.

Là où, en Europe, les collectivités pu-

2. Rappelons que les notaires français sont eux-mêmes les descendants des écrivains publics.

## Les mots, les droits et les choses

EN AFRIQUE COMME AILLEURS, la propriété, définie comme le droit d'utiliser une chose et d'en disposer (la conserver, la détruire, la donner...), est immémoriale. Mais un terrain n'est pas une chose. C'est un espace sur lequel s'exercent des droits. À proprement parler, être propriétaire foncier, c'est donc être propriétaire de droits sur un espace. Sachant que plusieurs droits différents peuvent coexister sur le même espace et être la propriété de titulaires différents.

Mais user d'un droit (par exemple le droit de chasser), individuellement ou collectivement, n'implique pas que l'on soit propriétaire de ce droit, c'est-à-dire que l'on ait la faculté d'en disposer librement, en particulier de le vendre ou de le louer. Le droit de propriété inclut le droit d'usage\*, mais il

est plus vaste que lui.

Les droits privés d'individus ou de familles sur leurs terres sont aussi vieux que l'agriculture. Ils ne doivent pas être confondus avec les droits communs d'un groupe social sur son territoire. Il est impossible de cultiver sans avoir la possibilité de protéger la plante, de la surveiller, de récolter, de sélectionner les meilleurs sujets pour les replanter, etc., alors qu'une société basée sur la chasse et la cueillette peut se contenter de droits sur un territoire.

Dans les sociétés contemporaines, cela débouche sur la distinction devenue classique entre les droits privés sur les terrains et les droits politiques (nationaux, communaux, etc.) sur le territoire.

bliques utilisent leur pouvoir réglementaire pour contrôler l'usage des sols, une administration africaine intervient directement sur l'appropriation des sols. Ainsi, l'expression « politique foncière » n'a nullement la même signification en Europe et en Afrique. Dans un cas, ce sont les règles d'utilisation des sols qui sont visées, dans l'autre, c'est bien davantage leur appropriation même qui est en jeu.

La multiplication, depuis 2008, des cas médiatisés « d'accaparement des terres » dans les pays du Sud et particulièrement en Afrique, est peu compréhensible si l'on ne prend pas en compte la capacité que s'arrogent les États de faire et défaire la propriété.

Le fait que les cessions massives de terres se réalisent sous forme de baux à long terme et non de ventes en pleine propriété, ne change rien à l'affaire. Pour que l'État donne à bail\* quelques milliers d'hectares, il faut d'abord qu'il en ait pris lui-même possession et qu'il ait fait « déguerpir » les paysans qui les cultivaient parfois de façon immémoriale. En outre, d'un point de vue financier la vente d'un droit à 99 ans a presque exactement la même valeur qu'une vente définitive (la valeur d'un droit de 25 ans ne vaut déjà plus que 50 % de la valeur d'un droit définitif si l'on raisonne avec un coût de l'argent à 6 %).

Il est facile de comprendre pourquoi ces baux se négocient dans le secret des cabinets. Combien vaut la signature d'un président en bas d'une convention de bail\* à long terme, conçue comme un traité international, avec des niveaux de loyer dérisoires, des engagements d'investissement non chiffrés, des exemptions d'impôts, et la désignation d'une instance d'arbitrage échappant à la souveraineté nationale? Qui peut connaître l'identité des personnes ayant bénéficié de l'attribution de parts sociales de la société exploitante, domiciliée dans un paradis fiscal mais surtout juridique?

Le fait d'adopter des codes de bonne conduite et d'obtenir que ces grands investissements internationaux soient accompagnés d'études alimentaires, sociales, économiques et environnementales, ne fournit pas de réponse à ces questions financières. ■

## La mobilisation des organisations d'éleveurs pour sécuriser leur accès à la terre

Dodo Boureima (goroubanda@yahoo.fr)

**L**E FONCIER EST AUJOURD'HUI au cœur des enjeux de développement du pastoralisme. Face à des politiques qui cherchent le plus souvent à sédentariser les éleveurs, des organisations se sont constituées et se mobilisent pour défendre la mobilité pastorale et promouvoir une sécurisation de l'accès à la terre des pasteurs et des éleveurs.



► Dodo Boureima est un agropasteur Peulh de nationalité nigérienne. Il est le secrétaire technique permanent du Réseau des éleveurs pasteurs « Billital Maroobe ». Il est l'un des membres fondateurs et le secrétaire exécutif de l'Association pour la redynamisation des éleveurs au Niger (AREN).

► Le Réseau des organisations d'éleveurs et pasteurs d'Afrique « Billital Maroobe » a été créé en décembre 2003 à Dori au Burkina Faso. Les organisations pastorales et agropastorales membres sont localisées dans les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria et Sénégal.

**GRAIN DE SEL :** Quelles sont les principales difficultés foncières auxquelles sont confrontés les pasteurs dans le Sahel aujourd'hui ?

**DODO BOUREIMA :** D'abord le foncier a des implications politiques très fortes. Les systèmes de production qui n'ont pas une place de choix sur le plan politique ont souvent des problèmes fonciers. Les éleveurs en particulier sont spécialement éprouvés en matière foncière. La législation moderne ne prend pas suffisamment en compte la question de la mobilité qui caractérise le pastoralisme, système de production pourtant dominant au Sahel. D'autre part même s'il y a des textes, ils sont souvent ambigus. La définition du foncier pastoral n'y est jamais claire. Il n'y a pas de réelle garantie juridique pour sécuriser les éleveurs pasteurs. De plus, depuis la colonisation, les éleveurs ont été écartés des zones périurbaines et ont mis du temps à prendre conscience des enjeux fonciers. Souvent les législations ont été élaborées sans eux. La difficulté c'est d'abord de faire reconnaître nos droits sur un parcours pastoral : il est très difficile de faire reconnaître que des parcours, des lieux d'abreuvement ont une vocation pastorale, c'est pourquoi les éleveurs vivent toujours en insécurité foncière. Actuellement du fait que la terre prend de la valeur, c'est encore sur les pâturages, les zones pastorales que nombre d'acteurs jettent leur dévolu au détriment des éleveurs. Nous faisons donc face à deux difficultés essentielles : la législation qui n'est pas adaptée et qui ne reconnaît pas l'élevage pastoral, et les politiques qui se sont beaucoup inspirées d'un modèle de développement agricole venu de l'extérieur. En effet, toutes les politiques nationales actuelles tendent à sédentariser les éleveurs, et ne font rien pour que le pastoralisme devienne un système de production durable avec des garanties foncières, des garanties de droits de transhumance soit interne au pays soit externe. Enfin, nous

relevons que toutes les législations s'arrêtent au niveau national, malgré la volonté politique d'aller vers une intégration régionale.

**GDS :** Est-ce que cette situation est générale au Sahel ou il existe certains pays où les efforts sont plus visibles pour reconnaître les droits des pasteurs ?

**DB :** Je me refuse de dire que tel ou tel pays avance plus que l'autre. Il y a des législations qui ne vont pas, comme je vous ai dit. Mais même quand la législation exprime des choses positives, il y a des problèmes d'application. Effectivement dans la plupart des États, on a essayé de changer la législation dans un sens plus ou moins favorable au pastoralisme en tenant compte de certains concepts comme la mise en valeur pastorale, ou en reconnaissant la mobilité comme un droit fondamental. Tout cela existe dans la plupart des pays. Mais le problème c'est l'application des textes qui demeure très limitée.

**GDS :** Que peut faire une organisation d'éleveurs face à ces problèmes ?

**DB :** Il y a des raisons objectives et des raisons subjectives au fait que le pastoralisme ne soit pas encore à ce jour réellement accepté. Il faut avoir conscience qu'il existe des préjugés qui sous-tendent certaines politiques, et des perceptions négatives de certaines communautés vis-à-vis du pastoralisme. Une OP peut faire du plaidoyer en essayant de déconstruire ces préjugés qui sont véhiculés sur les éleveurs. Et pour déconstruire, il faut développer des argumentaires qui sont basés sur du concret, qu'on ne peut pas démentir et qui peuvent être démontrés de manière scientifique. Un autre aspect c'est la question économique, qui préoccupe beaucoup nos États aujourd'hui. Une OP peut faire ressortir la contribution du pastoralisme dans l'économie nationale ou dans l'économie d'une commune. Cette dimension économique peut don-

ner du poids à l'élevage aujourd'hui. Si on prend le cas du Niger, il y a des communes dont 80 % des recettes proviennent de l'élevage. Mais il n'y a pas de visibilité sur ces apports là. Les OP ont vraiment un rôle pour les faire apparaître. D'autre part, nous pouvons tirer parti des réformes institutionnelles telles que la décentralisation : le Réseau Billital Maroobe, par exemple, cherche à faciliter les alliances entre des communautés qui partagent des ressources communes pour minimiser les conflits et pour que chacun puisse profiter au maximum des retombées du pastoralisme. Il y a un certain nombre d'axes sur lesquels les OP peuvent travailler pour amener les autorités, qu'elles soient locales, nationales ou régionales à revoir leur perception de l'élevage et du pastoralisme.

**GDS :** Est-ce que le travail que vous menez sur la transhumance transfrontalière s'inscrit dans cette volonté de prendre en compte et tirer parti de la décentralisation ?

**DB :** Oui, les rencontres transfrontalières que nous organisons tendent à faciliter la mobilité transfrontalière dans un contexte où l'on observe des problèmes d'application des textes de la Cedeao et des problèmes d'inadaptabilité des législations. Par exemple le certificat international de transhumance, cet outil qui permet à l'éleveur d'aller d'un pays à un autre à la recherche des ressources dont il a besoin, est le produit d'une décision de la Cedeao avec laquelle tous les États membres sont censés être d'accord. Et pourtant l'application pose problème. C'est pourquoi nous avons décidé, avant d'aller plus loin au niveau sous-régional, de travailler avec les collectivités territoriales qui partagent les mêmes préoccupations et de les amener à réfléchir à comment résoudre les problèmes liés à la transhumance entre les pays. Entre nos pays du Sahel, il est toujours plus facile de se comprendre qu'avec les autres pays de la région, parce qu'il y



a une certaine réciprocité : les animaux passent d'un pays à l'autre. Je pense que ces communes transfrontalières sont vraiment disposées à travailler ensemble pour régler les problèmes des éleveurs. C'est le premier pas que nous voulons faire, avant d'aller plus loin, notamment vers les pays côtiers, les pays d'accueil. Avec eux, c'est parfois plus difficile parce qu'il y a un problème de compréhension. Donc nous voulons amener petit à petit les communes à se concerter et à s'entendre. Pour nous, l'intégration régionale, jusqu'à présent, n'est que politique. Elle n'est pas vraiment populaire, elle n'est pas partie de la base. Or ce sont les gens de la base qui sont en contact les uns avec les autres. Quand on discute au niveau de la base, dans les communes, et qu'on élabore des ententes, on peut surmonter certaines difficultés liées aux textes ou au manque d'application des textes.

**GDS :** *En complément de cette approche « par la base », quels sont les travaux que vous menez au niveau régional avec la Cedeao ?*

**DB :** Nous menons des actions parallèles. Nous discutons aussi au niveau de la Cedeao sur la question de la réactualisation du certificat international de transhumance par exemple. Ce que nous faisons avec les communes, c'est pour gagner du temps et mieux raffermir les relations entre populations agricoles et éleveurs. Et le travail que nous menons sur le terrain alimente ces discussions au niveau régional. Lors d'une rencontre organisée à Tera, nous avons initié un grand chantier qui a eu pour point d'orgue la rencontre de Gogounou où nous avons adopté une nouvelle approche de gestion de la transhumance de proximité avec

les acteurs locaux et les organisations pastorales de base (collectivités, OP d'éleveurs et d'agriculteurs, services déconcentrés de l'État). Ceci a permis d'aboutir à une feuille de route à soumettre à la Cedeao, l'UEMOA, le Cilss, pour favoriser la circulation du bétail dans l'enceinte de la Cedeao. On a donc plusieurs axes : rencontres entre communes transfrontalières, législation sous-régionale. Après l'atelier de Gogounou, nous avons entrepris une analyse critique des législations concernant l'élevage dans trois pays : le Mali, le Niger, le Burkina. Cela nous a permis de voir l'incohérence des textes et de proposer des améliorations : nous avons mené des discussions dans ce sens avec la Cedeao et l'UEMOA. La prochaine étape, c'est d'aller vers les pays d'accueil des transhumants, les pays côtiers. Grâce à l'expérience que nous avons de la concertation entre les pays sahéliens, on espère pouvoir avancer sur un plan d'action sur la relation entre les pays de départ et les pays d'accueil des transhumants. Par ailleurs, nous venons d'entamer un travail sur la problématique de l'aliment bétail dans la sous-région. Cela s'inscrit dans le cadre des échanges en *task force* autour de la stratégie de stockage et du projet de réserve alimentaire de la Cedeao. Notre intention est entre autres d'alerter les acteurs sur la nécessité d'intégrer l'aliment bétail comme l'un des produits de la réserve alimentaire régionale.

**GDS :** *Vous disiez que c'est souvent les terres de pâturages qui sont convoitées par les investisseurs étrangers. Quel est l'impact de l'accaparement des terres sur les populations d'éleveurs ?*

**DB :** L'accaparement touche particulièrement les éleveurs parce qu'il n'y a

pas de cadre foncier pastoral clair et bien connu de tous. Au niveau politique et pour beaucoup d'acteurs, les terres communes sont perçues comme non appropriées et donc sur lesquelles on peut prélever des ressources et entreprendre des investissements au profit d'intérêts privés. Comme les éleveurs n'ont pas de statut juridique, ils ne peuvent pas faire valoir leurs droits. Ils sont pourtant les premiers occupants. Mais tant que la mise en valeur de ces terres n'est pas reconnue, les pasteurs ne peuvent s'appuyer sur des textes pour demander une sécurité foncière. Si je prends l'exemple du Niger, les premiers à s'accaparer les terres ne sont pas les étrangers (même s'ils sont bien là, venant par exemple de pays arabes) mais les dignitaires. La chefferie traditionnelle, les anciens militaires, tous font la course au foncier parce que la terre a pris une valeur démesurée. Les premières victimes sont les éleveurs pasteurs. D'autre part, ceux-ci sont en position de faiblesse : avec la pauvreté, les sécheresses successives, beaucoup d'éleveurs ont perdu leur bétail et ont dû se reconvertir provisoirement dans d'autres activités. Par conséquent les gens profitent de leur absence pour s'approprier leurs domaines, et par des mesures administratives souvent douteuses, ils parviennent à se doter des documents qui leur donnent la priorité. Enfin, au-delà des espaces c'est surtout les ressources qui préoccupent les éleveurs. De plus en plus, les ressources naturelles communes sont appropriées : par exemple beaucoup d'herbes qui servent aux éleveurs deviennent privées (comme le jujubier). ■

## Le Code rural du Niger. Une expérience unique de gouvernance du foncier agropastoral

Clara Jamart (cjamart@oxfamfrance.org)

**A FIN DE RÉPONDRE aux défis de la gestion des terres dans un contexte de ressources naturelles limitées, et avec l'objectif de lutter contre l'insécurité alimentaire, la dégradation de l'environnement et les conflits en zone rurale, le Niger a mis en place un outil original et novateur : le Code rural.**

► Clara Jamart est politologue de formation, actrice du développement et de la solidarité internationale, spécialiste du développement rural et agricole. En 2010, elle a co-réalisé pour Agter, en collaboration avec Loïc Colin et Vincent Petit (E-Sud Développement) et Inter-réseaux, un ensemble pédagogique multimédia sur le Code rural du Niger dont les résultats sont disponibles en ligne à cette adresse : [www.agter.asso.fr/rubrique129\\_fr.html](http://www.agter.asso.fr/rubrique129_fr.html) ou sur demande en version papier auprès de l'association Agter.

**Un outil original et novateur de gouvernance du foncier.** Dès l'indépendance du Niger, plusieurs dispositions législatives et réglementaires ont été prises pour sécuriser les droits des populations rurales agricoles. Parmi elles, la loi de mai 1961, qui fixe la limite Nord des cultures, définit la zone pastorale au nord de cette limite et interdit la pratique de l'agriculture pluviale au-dessus de l'isohyète 350 mm.

C'est dans les années 1980 qu'une réflexion spécifique sur la question foncière s'est engagée. Plusieurs séminaires nationaux — auxquels ont participé les autorités politiques et administratives, les services techniques de l'État et leurs représentants locaux, les autorités coutumières et des représentants des différentes catégories d'exploitants ruraux — ont permis d'identifier un ensemble de défis relatifs à la gestion des terres et des ressources naturelles dans le pays : raréfaction et dégradation des superficies cultivables, diminution des espaces pastoraux (grignotés au Sud par l'agriculture, et au Nord par le désert), insécurité foncière et risques de conflits fonciers généralisés.

Un Comité national du Code rural a été mis en place suite à ces séminaires et a proposé une ordonnance cadre, adoptée en mars 1993, portant les principes de base du Code rural et de la politique foncière rurale nigérienne. Les objectifs fondamentaux du Code rural y sont définis comme suit : « *fixer le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine* » et « *assurer la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favoriser le développement par une organisation rationnelle du monde rural* ».

Ce qu'on appelle le Code rural aujourd'hui est donc un ensemble de textes juridiques composé de l'ordonnance cadre de 1993 et d'une série de textes sectoriels relatifs à toutes les

composantes du milieu rural (ressources naturelles, activités, territoires, sociétés, etc.). Le terme « Code rural » renvoie aussi à l'ensemble des institutions qui sont chargées de mettre en œuvre les lois et les normes établies.

Le dispositif juridique et institutionnel mis en place à travers le Code rural constitue un outil de régulation du foncier et des ressources naturelles extrêmement original en Afrique de l'Ouest, pour plusieurs raisons :

- il se présente comme le résultat de larges processus de concertation qui ont permis aux populations nigériennes d'exprimer, du niveau du village au niveau national, leurs préoccupations en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles.
- le Code rural s'insère pleinement dans les stratégies politiques globales du pays. La politique foncière et agricole n'est pas cloisonnée, mais bien intégrée aux politiques économiques de développement qu'essaie de promouvoir le Niger.
- le Code rural possède une dimension sociale et culturelle essentielle. Il affirme que la terre doit être considérée comme un patrimoine commun à la nation et promeut une approche ouverte et participative incluant notamment les femmes, les jeunes et les minorités, tout en intégrant pleinement les chefferies traditionnelles.

**Des avancées majeures vers une gestion plus équitable et plus durable du foncier.** En dépit des crises politiques successives et de la profonde instabilité de l'État nigérien, la volonté de faire du Code rural un système participatif et inclusif n'a pas changé depuis les années 1980. Les chefferies traditionnelles qui, auparavant, étaient les seules à pouvoir attribuer des droits d'usage aux utilisateurs continuent à avoir un poids important, mais elles ne représentent aujourd'hui plus qu'une voix parmi d'autres. La gestion de la terre et des ressources naturelles est donc plus collégiale, et le Code rural, à ce

titre, s'inscrit dans une avancée globale vers plus de justice, d'équité et de démocratie. En contribuant à la mise en place d'un espace de dialogue au niveau local à travers les commissions foncières, il renforce aussi sa vocation de promouvoir un État de droit dans les villages nigériens.

En outre, le travail de prévention et de régulation mené par les différentes commissions foncières a permis de réduire le nombre de conflits fonciers ainsi que leur intensité. Lorsque les conflits éclatent néanmoins, les commissions foncières servent d'outils de régulation et de médiation, et permettent de limiter le recours à la violence.

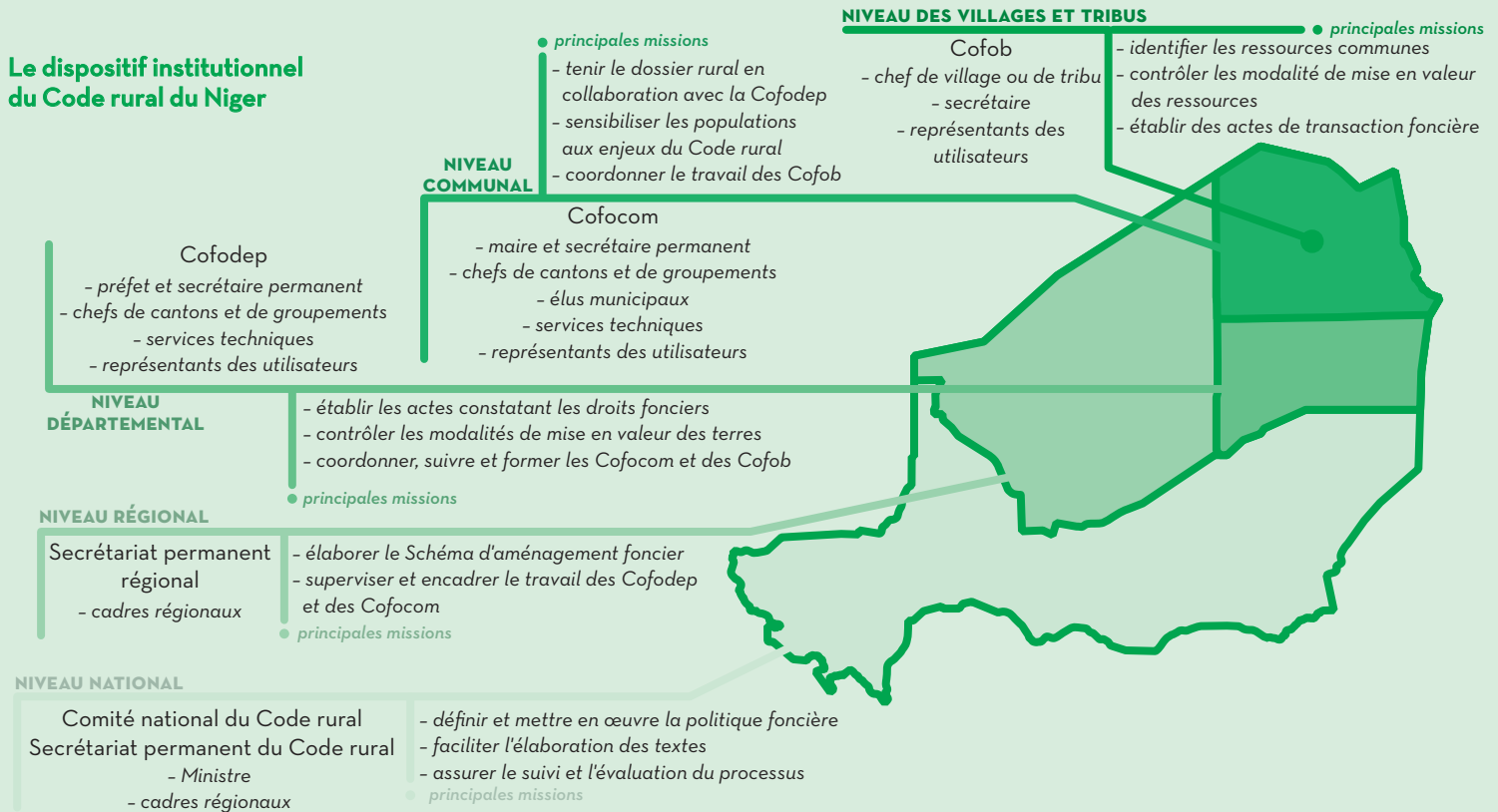
Enfin, au-delà de ces avancées sur le terrain, le Code rural se présente aujourd'hui comme un instrument de référence pour la mise en œuvre des politiques nationales, et c'est sans doute l'un de ses principaux acquis. Il constitue à la fois un modèle d'inspiration et un outil puissant pour la mise en place des politiques de décentralisation depuis 2004. Au final, l'adhésion croissante des différents groupes d'acteurs aux principes du Code rural en fait un exemple réussi de politique concertée.

**Des bases encore fragiles et des défis à relever pour l'avenir.** Malgré ces avancées majeures, le Code rural reste aujourd'hui confronté à un certain nombre de défis fondamentaux.

Celui de la vulgarisation de ses principes d'abord. Le Code rural reste en effet largement méconnu dans les campagnes nigériennes, très peu alphabétisées. En 2010, seules 3 000 commissions foncières de base étaient mises en places, sur un total de 15 000 villages ou tribus, soit un taux de couverture de seulement 20 %.

Le défi de la collégialité et de la représentativité des commissions foncières est également important. L'influence des chefferies traditionnelles reste encore prédominante. Les villageois continuent de s'adresser en priorité aux

## Le dispositif institutionnel du Code rural du Niger



chefs religieux et coutumiers pour tout ce qui concerne la gestion du foncier et des ressources naturelles. Les acteurs institutionnels (secrétaires, élus, services techniques des mairies) ne sont ni bien insérés dans le tissu social, ni même clairement repérés par les populations locales, et bénéficient au final de bien peu de poids dans les décisions prises. Les représentants des jeunes et des femmes jouent le plus souvent un rôle purement figuratif et n'ont pas voix au chapitre.

Le défi de l'indépendance financière enfin, qui constitue un enjeu fondamental pour l'avenir. Les commissions foncières manquent de moyens matériels, de locaux et d'équipements, mais aussi du budget pour mettre en œuvre des actions de sensibilisation ou des missions de terrain. Elles sont encore totalement dépendantes des projets de développement. Cette situation pose évidemment le problème de l'indépendance des commissions foncières mais aussi celui de leur pérennité.

**Une expérience à diffuser et à mettre en débat pour mieux appréhender les défis qui se posent aux agricultures paysannes africaines.** La question foncière se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité en Afrique que le contexte de limitation des ressources, de réchauffement climatique et de compétition exacerbée sur les terres renforce encore l'urgence de répondre aux défis de l'insécurité alimentaire. Pour les agricultures paysannes africaines, la sécurisation des droits fonciers et des droits d'accès aux ressources

constitue un préalable fondamental à la mise en place de politiques agricoles et commerciales qui n'excluent pas les plus pauvres et qui ne renforcent pas des inégalités déjà intolérables. Elle constitue également un préalable majeur à la réalisation des objectifs de développement fixés par les États africains eux-mêmes et par la communauté internationale, ainsi qu'à la réalisation des droits économiques et sociaux des populations.

En dépit de toutes ses limites et de toutes ses imperfections, le Code rural du Niger constitue un processus particulièrement riche et novateur, qui prend en compte l'intégralité des utilisateurs du foncier agropastoral, et tente de construire des réponses collectives à des problématiques qui touchent l'ensemble des populations rurales, et en particulier les populations les plus marginalisées. Cet effort de participation et de concertation pose la construction d'un débat démocratique itératif, comme un outil indispensable à la construction d'alternatives équitables et durables dans le domaine de la gouvernance du foncier et des ressources naturelles. Le Code rural ne peut en aucun cas être considéré comme un modèle reproductible partout et dans n'importe quelles conditions. S'il est porteur d'espoir et d'avancées notables, c'est avant tout parce qu'il a été construit progressivement et qu'il continue à être amélioré et modifié par les populations nigériennes elles-mêmes. En revanche, les principes qui sous-tendent la construction et les fondements du Code rural du Niger

peuvent très certainement constituer une source d'inspiration à l'élaboration de réponses adaptées à chaque contexte.

## Le dispositif institutionnel du Code rural au Niger

LES COMMISSIONS FONCIÈRES sont les institutions qui mettent en œuvre le Code rural et assurent le respect des normes établies dans ses textes. Elles s'établissent à toutes les échelles, du village au national. À chaque niveau, les commissions foncières ont des compétences et des prérogatives bien définies. Monsieur Abdul Karim Mamalo, secrétaire national permanent du Code rural entre 2000 et 2010, nous en explique le fonctionnement : « Les Cofob (commissions foncières de base) font essentiellement un travail de proximité : le contrôle des couloirs de passage, le contrôle d'accès aux points d'eau... et la délivrance des attestations foncières, notamment les donations, ventes, héritages, locations ou gages coutumiers de terrain. C'est un travail qui ne peut être fait que par les commissions foncières de base. Les Cofocom (commissions foncières communales) interviennent dans l'identification des couloirs de passage, l'identification des points d'eau, l'identification des forêts, le système de matérialisation et l'inscription de ces ressources là au dossier rural. Donc toutes missions qui ne pourraient pas être faites par la Cofob. Les Cofodep (commissions foncières départementales) supervisent le travail des Cofocom, et assurent aussi la formation des membres des Cofob et des membres des Cofocom. C'est également les Cofodep qui délivrent les titres fonciers. [...] Au niveau de la région c'est un autre type de travail. La région supervise l'ensemble de l'édifice au niveau régional. La région intervient aussi dans le cadre du processus d'élaboration du schéma d'aménagement foncier. À chaque niveau, ce sont donc des missions différentes, et c'est la somme de toutes ces missions qui détermine le Code rural. »

## Côte d'Ivoire : le foncier au cœur des enjeux de reconstruction

Jean-Pierre Chauveau (jean-pierre.chauveau@ird.fr), Jean-Philippe Colin (jean-philippe.colin@ird.fr), Samuel Bobo, Georges Kouamé (kouameg2@yahoo.fr), Noël Kouassi (noel2ko@yahoo.fr), Moussa Koné (kmoussa2@yahoo.fr) —

**LE CONFLIT IVOIRIEN (2002-2011) a exacerbé des tensions foncières anciennes engendrées par d'intenses migrations agraires, notamment dans la zone forestière. Une loi sur le domaine foncier votée en 1998 avait tenté d'apporter une réponse à ces tensions. Cette loi peut-elle aujourd'hui contribuer à la paix sociale et au développement ?**

► Jean-Pierre Chauveau (directeur de recherche émérite à l'IRD, socio-anthropologue).

► Jean-Philippe Colin (directeur de recherche à l'IRD, socio-économiste).

► Samuel Bobo (enseignant-chercheur à l'Université de Korhogo, socio-anthropologue).

► Georges Kouamé (enseignant-chercheur à l'Institut d'éthno-sociologie d'Abidjan).

► Noël Kouassi (doctorant en anthropologie, EHESS Paris et Université de Bouaké).

► Moussa Koné (assistant de recherche à l'université de Cocody-Abidjan).

### Une réforme foncière hasardeuse dans un contexte de forte migration

Un nombre important de transactions foncières conflictuelles entre autochtones et non natifs. L'écrasante majorité des terres rurales en Côte d'Ivoire n'est pas immatriculée. Cela n'a pas empêché la pratique courante, depuis plusieurs décennies, de transactions marchandes sur la terre, notamment entre « autochtones » et migrants dans la zone forestière. La dimension économique de ces transferts ne fait généralement pas disparaître leur dimension sociale, le preneur contractant un « devoir de reconnaissance » vis-à-vis du cédant et de sa communauté. Cette particularité introduit une incertitude sur les droits transférés, qui peuvent être contestés par les autochtones pour manquement des migrants à leurs obligations sociales. Il arrive également que les ayants droit de la famille du vendeur autochtone contestent le droit de céder une parcelle qu'ils considèrent comme familiale. Souvent, la contestation (particulièrement par les jeunes autochtones de retour au village après l'échec de leur projet urbain) vise à récupérer des parcelles pour les revendre ensuite à des conditions plus avantageuses, et non pour les mettre en valeur.

Face à la politisation croissante de la question foncière, les autorités ivoiriennes ont élaboré divers projets de sécurisation des droits fonciers coutumiers qui ont abouti à la loi sur le domaine foncier rural du 23 décembre 1998. Selon un argumentaire classique, cette loi organise le titrage systématique des droits coutumiers\* en droits

de propriété privés. Sa mise en œuvre a régulièrement été retardée depuis le premier coup d'État de décembre 1999. Elle reste néanmoins à l'ordre du jour sous le nom de « Programme national de sécurisation foncière » du ministère de l'Agriculture.

On sait que l'application systématique et brutale de politiques de formalisation des droits coutumiers\* sous forme de titres de propriété privée est discutée, tant chez les scientifiques que chez les opérateurs de développement. Les projets pilotes de Plan foncier rural expérimentés en Côte d'Ivoire dans les années 1990, antérieurement à l'élaboration de la loi, avaient déjà montré l'une des principales faiblesses de ces programmes de formalisation : ils sont très difficiles à mettre en œuvre là où ils devraient être les plus utiles, c'est-à-dire en situation de conflit. Ils peuvent même contribuer à les exacerber voire à les créer là où il n'y en avait pas.

La loi de 1998 consacre l'exclusion des non Ivoiriens de la propriété foncière et favorise les droits des autochtones. Dans le cas de la loi de 1998, certaines dispositions contribuent clairement à attiser les tensions latentes. Elle consacre en effet l'exclusion des non Ivoiriens de la propriété foncière, alors que, dans la zone forestière, 26 à 45 % des exploitants, selon les régions, sont des non nationaux qui ont accédé à la terre par des transactions avec les « propriétaires terriens » coutumiers autochtones. De plus, les procédures prévues d'identification des droits de propriété consacrent indirectement la primauté des droits issus d'une ascendance autochtone, de sorte que les migrants de nationalité ivoirienne établis sur ces terres sont soumis à la bonne volonté de leurs « tuteurs » autochtones pour être reconnus dans leur éventuelle revendication d'un droit de propriété.

Ainsi, indépendamment de son objectif de sécuriser tous les droits existants, la nouvelle loi s'est ingérée

frontalement dans le débat politique en suscitant des attentes contradictoires : pour les autochtones, celle de faire reconnaître leurs droits coutumiers\* sur les terres précédemment concédées aux « étrangers » ; pour ces derniers, celle de faire reconnaître définitivement les transferts passés. Dès sa promulgation, la loi a donné lieu à une information partisane déformée et à des interprétations contradictoires qui ont contribué à attiser les tensions foncières intercommunautaires.

### Dans l'ouest forestier, une situation foncière préoccupante en période de sortie de crise

Les violences entre descendants de migrants et d'autochtones. Le conflit civil issu de la tentative de coup d'État de septembre 2002 a encore exacerbé les tensions foncières : les violences se sont concentrées, en milieu rural du sud, sur les anciens migrants ayant obtenu des droits fonciers de la part des propriétaires coutumiers. Les jeunes autochtones impliqués dans ces violences exprimaient le sentiment d'avoir été dépossédés de leurs droits fonciers par des « étrangers », mais aussi par des politiques étatiques de colonisation agraire et, dans la foulée, par les autorités coutumières et familiales locales elles-mêmes, accusées d'avoir « bradé la terre ». Les violences les plus systématiques se sont produites dans les régions de l'ouest, dans lesquelles la « mise en valeur » par l'agriculture de plantation s'est effectuée plus récemment et de manière plus massive et autoritaire.

Les risques de l'application de la loi de 1998 dans sa conception actuelle. Dès avant la fin officielle du conflit, alors que l'accord politique de Ouagadougou de 2007 semblait avoir suffi-

**A**LORS QUE CET ARTICLE était en cours de rédaction, notre collègue et ami Samuel Koffi Bobo est décédé en Côte d'Ivoire. Cette contribution est dédiée à la mémoire de ce jeune chercheur appelé à un avenir brillant, dont les qualités humaines étaient unanimement reconnues.

1. « Sécurité foncière : Les préfets émettent des réserves », *Fraternité-Matin*, 23/10/2007.

ment stabilisé la situation pour relancer la réforme foncière, les préfets et sous-préfets avaient manifesté leurs inquiétudes quant aux risques que la loi « vienne exacerber les conflits latents (...) en cette période particulièrement sensible de sortie de crise »<sup>1</sup>. Depuis, les tensions politiques et intercommunautaires se sont aggravées dans les campagnes de la zone forestière, d'abord durant ce qu'il est convenu d'appeler « la crise post électorale » (décembre 2010-avril 2011), ensuite dans le processus de changement de régime lui-même. C'est notamment le cas dans l'ouest forestier, et plus particulièrement dans la région de Duékoué et les zones frontalières du Libéria où se sont déroulés les affrontements les plus sanglants. Le retour des réfugiés ivoiriens du Libéria, dont les exploitations sont aujourd'hui occupées par des éléments pro-Ouattara, s'avère particulièrement délicat. Dans ces conditions, toute mise en œuvre du Programme national de sécurisation foncière dans sa conception actuelle (c'est-à-dire la législation de 1998) risque de ranimer les passions.

Il ne semble donc pas que la donne sur le terrain ait véritablement changé avec le détenteur du pouvoir. La situation sociopolitique dans les campagnes du sud forestier, cœur agricole du pays, n'incite pas à l'apaisement des esprits. Dans les circonstances présentes, la mise en œuvre du programme de sécurisation foncière, déjà potentiellement porteur d'effets pervers avant le conflit, semble encore moins en mesure de contribuer à ramener la paix sociale et à assurer le développement attendu de la privatisation des droits de propriété<sup>2</sup>.

**Des leviers pour accompagner les évolutions locales.** Il existe cependant des raisons d'espérer et des leviers pour accompagner les évolutions en cours vers le « coutumier moderne »<sup>3</sup>.

2. Une déclaration du Président Ouattara selon laquelle il envisage « d'inventer quelque chose de nouveau sur le droit de propriété » afin « de s'attaquer enfin au problème du foncier rural, ce que personne n'a fait jusqu'alors » semble aller dans ce sens et ouvrir la voie à une nouvelle réflexion.

3. (J. Comby).

*La persistance des transactions foncières monétarisées pendant la crise.* Un premier élément peut paraître surprenant : jusqu'aux élections de novembre 2010, le conflit n'a nullement empêché la poursuite des transactions foncières monétarisées, selon les pratiques extra-légales en usage. Une étude réalisée en 2008<sup>4</sup> par Jean-Philippe Colin a documenté les principales transactions entre autochtones et non natifs, ivoiriens ou non. L'étude montre en particulier qu'en dépit des risques encourus, la pratique des achats-ventes s'est poursuivie pendant la période de guerre civile. Comme avant la crise, ces transactions alimentent la suspicion envers les acheteurs non natifs et font fréquemment l'objet de différends, mais ceux-ci restent généralement limités aux protagonistes. Parallèlement, les pratiques de location de terre se développent et un mode de faire-valoir nouveau permettant le développement de cultures pérennes sans transfert de propriété du sol (le « planter-partager ») connaît un vif essor<sup>5</sup>.

Les principaux facteurs de cette dynamique foncière marchande hors des procédures légales sont notamment : du côté de l'offre, la tentation des jeunes ruraux de monnayer des terres familiales en période de contraction sévère des revenus ; du côté de la demande, l'attrait puissant pour la culture de l'hévéa, notamment de la part des catégories sociales urbaines et pourvues de revenus réguliers.

*Un besoin de sécurisation publique.* Demeure cependant l'un des obstacles majeurs à l'instauration d'une régulation pacifique des transferts de droits : l'existence de transactions

4. Colin, J.-Ph., 2008. *Étude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire*. Rapport 1. Diagnostic des pratiques. Abidjan, République de Côte d'Ivoire, ministère de l'Agriculture – Délégation de l'Union européenne, 143 pp. Voir aussi F. Ruf, 2008. Côte d'Ivoire : la terre de plus en plus chère. *Grain de sel*, n°43 : 5-6.

5. Colin J.-Ph., Ruf F., 2011. Une économie de plantation en devenir. L'essor des contrats de Planter-Partager comme innovation institutionnelle dans les rapports entre autochtones et étrangers en Côte d'Ivoire. *Revue Tiers Monde* 207 : 169-187.



© Suy Kahofi

monétarisées ne signifie pas que les parties prenantes sont totalement libérées de leurs obligations sociales et économiques une fois la transaction effectuée. De plus, des facteurs politiques continuent de faire de la distinction entre « autochtones » et non natifs un élément structurant de l'exercice de la citoyenneté au niveau local, et une cause permanente de politisation des tensions foncières.

Dans ces conditions, il existe aujourd'hui une forte demande de sécurisation publique des transactions de la part des acteurs. La dynamique marchande selon les pratiques coutumières n'exclut donc pas un besoin de sécurisation publique. Mais, comme avant la crise, les attentes des différentes catégories d'acteurs divergent : les autochtones revendiquent la reconnaissance de leur droit de propriété sur les terres cédées par le passé, tandis que les non natifs, ivoiriens ou non, cherchent à sécuriser les droits acquis dans le cadre des transactions passées. De plus, beaucoup de non ivoiriens ignorent que la loi de 1998 ne leur permet pas d'accéder au titre de propriété et beaucoup de migrants (ivoiriens ou non) ignorent qu'elle donne un pouvoir décisif aux autochtones dans le processus de certification.

**Promouvoir la propriété privée ou stabiliser en priorité les pratiques locales de transferts ?**

Dans la situation actuelle de transition, il convient de se demander si la volonté de promouvoir à marche forcée la propriété privée comme moyen privilégié de sécuriser les droits existants ne contribuerait pas plutôt à les déstabiliser ➔

**Camp improvisé du CICR à Duékoué (Ouest ivoirien)**



© Moussa Koné

### Barrage de fortune sur une route ivoirienne

et à ouvrir la voie au défolement des frustrations aggravées durant la crise post électorale.

N'est-il pas plus indiqué, pour pacifier les rapports fonciers sans entraver les dynamiques économiques locales, d'appuyer les demandes locales de sécurisation foncière sans respecter la lettre de la loi, voire en l'aménageant ? Pour cela, il conviendrait de se situer clairement dans une situation de pré-enregistrement légal des droits dans laquelle l'urgence, en termes de sécurisation, n'est pas à la délivrance d'un titre formel, mais à la consolidation, tant au niveau national que local, des pratiques locales de transferts. Il s'agirait :

- d'inciter les acteurs à expliciter les clauses tant sociales que contractuelles qui les lient (transferts passés) ou les lieront (transferts à venir) et éviter ainsi les flous ou ambiguïtés, principales sources de conflits, et
- d'enregistrer au niveau administratif local les engagements alors pris dans des contrats — l'enregistrement officiel portant sur la volonté des individus de contracter et non sur le contenu du contrat lui-même, qui resterait de l'ordre d'une convention privée. C'est seulement dans un second temps, et si cela s'avère nécessaire, que seraient formalisés et validés les droits ainsi reconnus socialement selon le cadre juridique proposé par la loi de 1998, dont les dispositions, éventuellement remaniées, seraient alors mieux comprises.

C'est donc surtout dans la phase transitoire de pré-législation des droits que l'action publique doit prendre toute son importance. Dans la situation que connaît la Côte d'Ivoire, il serait en

effet inapproprié de compter sur les seules vertus des communautés locales pour mener cette tâche de clarification et de consolidation sociale (plus que juridique) des droits existants puisqu'elles sont elles-mêmes des foyers de déchirement entre autochtones



Découvrez les fiches pédagogiques du Comité Foncier ([www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr))

### Foncier et migration : une situation potentiellement explosive en Afrique de l'Ouest

LES MIGRATIONS INTERNES à UN pays ou internationales en Afrique de l'Ouest s'orientent pour une grande part vers le milieu rural en vue de développer des activités agricoles. Traditionnellement la terre est donnée ou prêtée pour une durée indéterminée aux migrants mais avec des contreparties sociales : respecter les us et coutumes locaux, porter assistance au tuteur (celui qui a cédé la terre), ne pas se mêler des affaires politiques du village etc. Mais progressivement on voit se développer d'autres types de transactions, de plus en plus monétarisées : prêts de courte durée, locations, échanges, ventes, etc.

Les migrations en Afrique de l'Ouest sont sources de nombreux conflits fonciers, qui sont dus à de nombreuses causes : la raréfaction des terres bien sûr, mais aussi l'interprétation divergente de la nature des anciennes transactions (la terre a-t-elle été donnée ou prêtée ? Louée ou vendue ? y compris lorsque l'échange est monétarisé), le renouvellement des générations (descendants de migrants et descendants d'autochtones se disputant la propriété), la superposition

entre des voies de recours coutumières et légales, ou l'interprétation divergente du statut de la terre (selon les migrants et les pasteurs, la terre appartient à l'État, c'est-à-dire à tout le monde, tandis que les autochtones s'opposent à cette propriété étatique). Il importe que les États prennent la mesure de cette situation potentiellement conflictuelle et mettent en place des mécanismes de régulation efficaces.

*Cet encadré est tiré d'une fiche pédagogique de 4 pages rédigée par le sociologue Mahamadou Zongo, de l'université de Ouagadougou, pour le Comité technique « Foncier et Développement » de la Coopération française : <http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/foncier-et-migration-par-mahamadou-zongo.pdf>. Dix-sept fiches ont été réalisées sur ce modèle et sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.foncier-developpement.fr/outils/fiches-pedagogiques/>. Ces fiches sont incontournables pour les personnes qui souhaitent se faire une idée synthétique des principaux enjeux fonciers en Afrique de l'Ouest.*

## Le combat du CNCR pour la prise en compte des préoccupations foncières des exploitations familiales

Oussouby Touré (oussoubytoure@gmail.com), Baba Ngom (cncr@cncr.org), Sidy Seck, (sidysecksn@yahoo.fr), Cheikh Oumar Ba (coba@ipar.sn), Ibamar Faye (ibamarfaye@yahoo.fr)

**DEPUIS SA CRÉATION EN 1993, le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) a fait de la problématique foncière au Sénégal une question cruciale sur le plan politique, mais aussi social. L'expérience acquise par ce mouvement paysan autonome mérite d'être partagée, notamment avec d'autres organisations paysannes africaines.**

► Baba Ngom est secrétaire général du CNCR, plate forme représentative du mouvement paysan sénégalais et membre fondateur du Roppa.

► Oussouby Touré est sociologue, expert du foncier pastoral et membre de l'Ipar.

► Sidy Seck, est géographe, professeur à l'UGB de Saint-Louis, expert du foncier irrigué, et membre de l'Ipar.

► Cheikh Oumar Ba est sociologue, expert en appui aux OP, et directeur exécutif de l'Ipar.

► Ibamar Faye est sociologue, assistant de recherche spécialisé en foncier rural, à l'Ipar.

**Une démarche innovante s'appuyant sur un dispositif associant des spécialistes du foncier et des leaders paysans.** Le CNCR a engagé depuis 1998/99 un important processus de consultation sur le foncier. Cet exercice s'est basé sur une analyse des pratiques foncières et des réalités vécues dans les différentes régions agro-écologiques du pays et a pris en compte les divers types de conflits fonciers, ainsi que leurs modes de résolution. Les résultats de ce processus, ayant mis au jour les pratiques paysannes dans le domaine foncier, ont été mis en débat et confrontés aux dispositions de la loi sur le domaine national. Ce processus et la réflexion concertée à laquelle il a donné lieu, ont concerné plus de 200 communautés rurales (qui sont les collectivités territoriales de base au Sénégal) avec l'organisation de 50 ateliers locaux. Les propositions issues de ces réflexions ont été consolidées au cours de cinq ateliers régionaux. Un séminaire national a examiné et validé le diagnostic et les propositions de réforme formulées par les paysans. Le processus a été interrompu en 2003 par l'élaboration de la Loi d'orientation agricole.

**Des propositions de réforme qui reconnaissent des droits fonciers réels aux paysans.** Les principales propositions retenues en 2004 par le CNCR s'articulent autour de cinq axes : (i) reconnaître un droit d'usage\* négociable sur le marché foncier à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation ; (ii) créer des marchés locaux ou communautaires de droits d'usage ; (iii) instaurer une taxe d'aménagement pour l'accès aux terres aménagées sur des fonds publics ; (iv) permettre la transformation des droits d'usage en titres fonciers ; et (v) établir un droit de préemption du conseil rural (qui regroupe les élus locaux de la communauté rurale) sur les transactions foncières et créer un fonds foncier pour favoriser les transferts de terres

entre les exploitations familiales de la communauté rurale.

**...mais qui demeurent ignorées par l'administration.** Ces propositions paysannes ont été ignorées par les différentes initiatives gouvernementales en matière de réforme foncière impulsées à partir de 2001. Après l'élaboration d'un projet de Loi d'orientation agricole par le gouvernement, le CNCR a demandé que le chapitre portant sur le régime foncier soit retiré du document pour éviter l'amalgame, en proposant de séparer les deux processus : l'élaboration d'une loi d'orientation agricole et le processus de réforme foncière. Compte tenu du rapport des forces qui était favorable aux organisations paysannes à la veille des élections législatives de 2001, le gouvernement a accepté cette requête. Il a alors été retenu, dans le cadre de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (Loasp) promulguée

en juin 2004, qu'une nouvelle politique et une législation foncière seraient définies dans un délai de deux ans.

Le CNCR s'est par la suite impliqué dans les travaux du groupe thématique « réforme foncière » mis en place sous l'égide du ministère de l'Agriculture pour élaborer la politique et la loi foncière. Sans faire le lien avec ce groupe thématique, la Présidence de la République a mis en place une Commission nationale de réforme du droit de la terre (CNRDT), en vue de proposer une réforme foncière dans un délai de six mois. Le CNCR a rencontré le président de la Commission pour parler du document et mettre sur la table ses propositions de réforme foncière. Il lui a été signifié qu'il s'agissait d'un document de discussion. La CNRDT n'a pas impliqué les organisations

paysannes dans ses travaux qui ont débouché, en 2008, sur l'élaboration d'un document intitulé : « *Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural* ». Pour l'essentiel, la CNRDT préconise la privatisation des terres et particulièrement la création dans chaque communauté rurale d'une « vaste zone d'investissements intensifs » pour les « gros investisseurs ».

**L'actualisation des propositions paysannes pour corriger certaines insuffisances et prendre en compte les dynamiques nouvelles.** Un processus d'actualisation des propositions

paysannes de 2004 a été initié dernièrement, poursuivant deux objectifs majeurs : (i) corriger les biais liés au fait que la transformation des droits d'usage en titres fonciers entraînera une marchandisation de la terre ; et (ii) prendre en compte la problématique du

foncier pastoral et la nouvelle dynamique des transactions foncières à grande échelle. Pour conduire cet exercice, le CNCR a bénéficié de l'expertise de l'Initiative prospective agricole et rurale (Ipar) et d'un soutien financier de la fondation Rosa Luxembourg. Notons que cette alliance entre OP et experts tout au long du processus a permis de former un pool de leaders paysans spécialistes du foncier qui ont ensuite animé directement la concertation et sont encore aujourd'hui des relais du mouvement paysan sur les questions foncières.

Au démarrage du processus, une note de synthèse sur la réforme foncière et la sécurisation des exploitations familiales a été élaborée et discutée avec les leaders paysans au cours d'un atelier national qui s'est

**« L'alliance entre OP et experts tout au long du processus a permis de former un pool de leaders spécialistes du foncier »**

● tenu en août 2011. Cette rencontre a validé l'approche méthodologique qui combine : (i) l'élaboration de notes de synthèse; (ii) les échanges avec les leaders paysans au niveau national; (iii) la tenue d'ateliers zonaux; (iv) les discussions avec les acteurs de la société civile sur les enjeux de la réforme foncière; et (v) l'élaboration de propositions actualisées et partagées avec plusieurs groupes d'acteurs dont les principales sont de :

- reconnaître un droit foncier réel à tous les titulaires actuels d'un droit d'usage\* ;
- créer les conditions d'une transmissibilité et d'une cessibilité encadrée de la terre ;
- mettre en place un cadastre\* dans les communautés rurales ;
- élaborer une législation portant de façon spécifique sur le foncier pastoral ;
- développer les contrats d'exploitation des ressources naturelles dans le cadre de chartes foncières locales.

Pour le portage politique de ces propositions paysannes, l'accent a été mis sur la nécessité d'impliquer les acteurs et les organisations intervenant dans

les activités de plaidoyer. Il a été retenu de mettre en œuvre plusieurs initiatives, notamment :

- le développement d'alliances visant à promouvoir la vision paysanne de la réforme foncière, en ciblant les conseillers ruraux, les leaders d'opinion, les organisations de la société civile, les médias, les responsables de l'administration territoriale et les cadres des services techniques ;
- l'impulsion d'un débat sur les enjeux de la réforme foncière aux niveaux local et national ;
- le développement d'activités de plaidoyer ciblant les institutions parlementaires, les chefs religieux, les organisations faïtières des élus locaux, etc. ;
- l'interpellation des candidats à l'élection présidentielle de 2012 sur leurs propositions en matière de réforme du foncier rural.

Par-delà la mise en débat des questions foncières, le processus d'actualisation des propositions paysannes a permis de renforcer les capacités des leaders et des animateurs des organisations paysannes en matière foncière (cadre juridique et institutionnel du

foncier, enjeux de la sécurisation foncière des exploitations familiales, portée et limites des outils de sécurisation foncière en cours d'expérimentation dans certaines régions, etc.). Cette réflexion de fond est indispensable pour permettre au mouvement paysan d'assumer sa fonction de force de proposition et de se positionner comme un acteur capable de mobiliser l'opinion et de saisir les « fenêtres d'opportunité » pour mieux faire prendre en compte les préoccupations des exploitations paysannes familiales.

Le contexte actuel est favorable pour assurer le portage politique des propositions paysannes de réforme foncière. En effet, le CNCR est membre d'une large coalition de la société civile qui s'est mobilisée autour de la question foncière en vue de mener le combat contre l'accaparement des terres. Cette plateforme dénommée « Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal » (Crafs) s'emploie à faire évoluer la législation foncière afin qu'elle garantisse une sécurité foncière aux paysans et aux pasteurs sénégalais. ■



© Claire Simmoneau

## Vers la mise en place d'une gestion foncière communale dans la vallée du fleuve Sénégal

Mathias Koffi (koffim1@hotmail.com), Claire Galpin (claire.galpin@wanadoo.fr)

**AU SÉNÉGAL, la loi sur le Domaine national est aujourd'hui remise en cause. Une réforme est revendiquée, mais elle a besoin de références à partir desquelles se construire. Des recherches et expériences tentent d'alimenter les débats à venir. Parmi elles, le projet d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal.**

► Mathias Koffi est ingénieur agroéconomiste et expert foncier rural Sofreco-PACR.

► Claire Galpin est ingénieur géomètre expert, GSF/Géomètres sans frontières.

► Pour aller plus loin : Galpin, Koffi (2011), *Les outils techniques du foncier sont des facilitateurs mais pas le moteur de la sécurisation foncière*. Revue XYZ n°128 3<sup>e</sup> trimestre 2011, Paris ([www.geometres-sans-frontieres.org](http://www.geometres-sans-frontieres.org)) Koffi, Galpin (2011), *Quelle place pour les outils dans le processus de sécurisation du foncier rural au Sénégal ?* Nouvel Horizon n°781 du 1<sup>er</sup> au 7 juillet 2011, Dakar ([www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org); [www.hubrural.org](http://www.hubrural.org))

### Une loi dépassée et peu appliquée.

En Afrique de l'Ouest, le foncier est généralement caractérisé par deux régimes différents : les terres investies de la domanialité\* publique (couramment appelé domaine public\*) et la propriété privée caractérisée par le domaine privé de l'État\*, des collectivités ou des particuliers, soumise à l'immatriculation.

Au Sénégal, à ces deux régimes s'ajoute un domaine national qui recouvre 90 % du territoire, pour lequel l'État n'est pas propriétaire de la terre, mais la détient et la gère pour le compte de la nation. La loi sur le Domaine national (LDN) de 1964 (loi 64-46 du 17 juin 1964 sur le Domaine national) le définit dans son article 1<sup>er</sup> comme « des terres non classées dans le domaine public\*, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques, à la date d'entrée en vigueur de la loi ». Elle classe les espaces de ce domaine en 4 catégories, en fonction de leur vocation : urbaine, classée, terroir et pionnière (cette dernière catégorie est aujourd'hui reversée dans les zones de terroir). Des procédures administratives d'affectation et de désaffectation ne confèrent aux usagers qu'un droit personnel d'exploitation. Depuis la loi 96-07 du 22 mars 1996, ces procédures sont mises en œuvre par les Conseils ruraux qui constituent l'organe élu au suffrage universel des collectivités locales de base au Sénégal, qu'on appelle les Communautés rurales (CR). Les textes stipulent notamment que « toute affectation et désaffectation de terre doit faire l'objet d'une notification aux intéressés » et que cette décision doit être mentionnée dans un registre foncier\* « tenu en double exemplaire par le Président du Conseil rural et le sous-préfet ». Ces dispositions ont pour objectif de rendre transparentes les décisions prises. Elles ont vocation à limiter les fraudes ou les détournements et à permettre des voies de recours en cas de contestation des attributions.

Les registres fonciers prévus par la loi n'ont jamais été mis en place, aucun arrêté n'ayant été pris pour en fixer la forme, le contenu et la mise à jour.

Certaines Communautés rurales disposent de registres, mais ceux-ci se limitent le plus souvent à des listes de personnes qui sont difficiles à mettre à jour, avec des possibilités limitées de localisation des terres affectées. L'archivage des dossiers fonciers et la conservation des documents restent par ailleurs des défis.

De nombreuses études ont par ailleurs montré, s'il était besoin, la coexistence, au Sénégal comme dans de nombreux pays d'Afrique, de deux modes de gestion foncière :

- Une gestion traditionnelle qui s'appuie sur des règles coutumières, dans laquelle la terre se vend et se loue en dehors des procédures définies par la loi ;
- Une gestion dite moderne, ou positive, fondée sur le corpus législatif et réglementaire national, mais qui est peu ou mal appliquée.

La loi sur le Domaine national est donc aujourd'hui mal et peu appliquée, faute d'outils efficaces et d'avoir su s'adapter aux évolutions contemporaines (raréfaction des terres, croissance démographique, etc.).

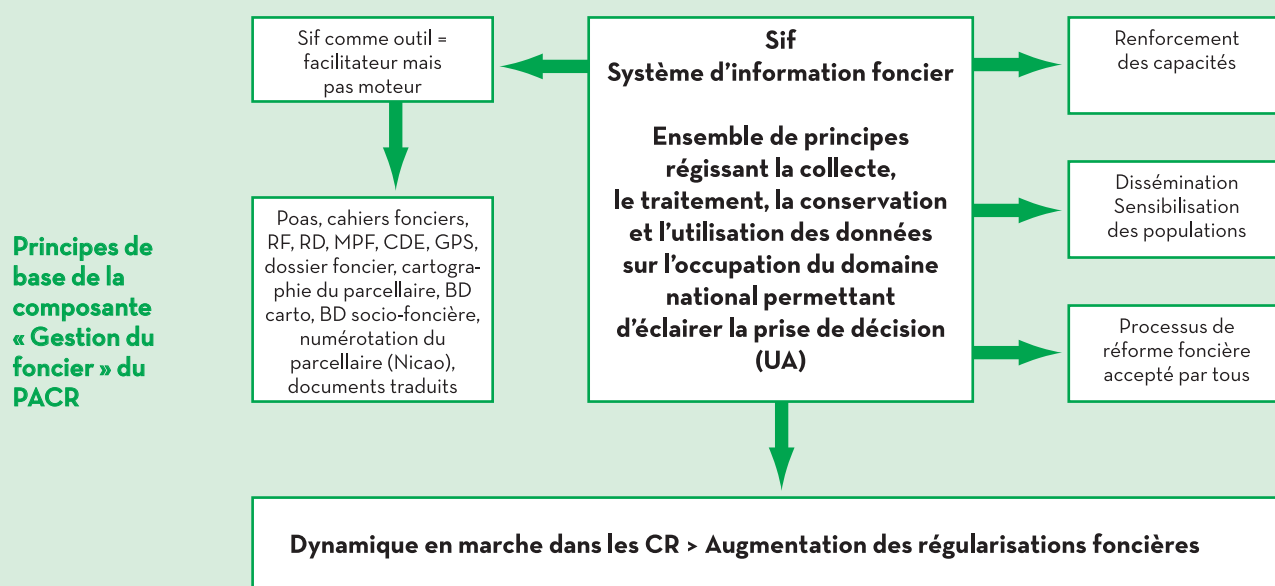
### Un projet pilote d'expérimentation.

Face à ce constat et aux défis qu'ils soulèvent, l'État a initié à partir de 2008 avec le concours de l'Agence française de développement, un vaste projet visant à doter les Conseils ruraux en outils, procédures et savoir-faire leur permettant de gérer de façon plus efficace et transparente le domaine relevant de leur compétence : le projet d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal (PACR). La vallée du fleuve Sénégal est une zone à fort potentiel agricole ayant fait l'objet d'investissements publics massifs depuis les années 70 à travers la Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal

et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (Saed).

Dans le cadre de ce projet, des outils de plusieurs natures ont été soit renforcés, soit mis en œuvre :

- *La Charte du domaine irrigué (CDI)* : la CDI a été élaborée suite au développement anarchique des périmètres privés, observé à la fin des années 1990 dans le Delta. La dégradation rapide de ces aménagements et leur utilisation désorganisée ont motivé l'élaboration de la CDI. La Charte a pour principaux objectifs de favoriser l'exploitation intensive et optimale des aménagements hydro-agricoles en prévenant la dégradation des ressources (terre et eau) et en rationalisant la conception des périmètres irrigués. Elle définit des normes techniques d'aménagement, et d'engagement réciproques entre les irrigants et l'État.
- *Les plans d'occupation et d'affectation des sols (Poas)* : l'objectif du Poas est de permettre aux acteurs locaux d'imaginer et de mettre en œuvre des règles collectives originales, en puisant dans leur savoir culturel, pour ce qui concerne l'accès aux ressources naturelles sur le territoire local. Les règles sont adaptées à la situation socio-foncière dans la CR et doivent permettre de prévenir les conflits d'utilisation de l'espace agro-sylvo-pastoral. L'élaboration du Poas est basée sur le découpage de la CR en zones sur lesquelles tous les usages sont autorisés mais priorités en termes d'exploitation et de gestion des ressources. Ce sont les acteurs locaux qui identifient et sélectionnent les priorités agricoles ou pastorales. Une première expérience de Poas a eu lieu dans la CR de Ross Bethio et a fait l'objet de nombreuses publications. Après 15 ans de mise en œuvre sous l'impulsion de la Saed, de nombreuses CR sont équipées de cet outil. Le PACR a prolongé cette initiative en équipant l'ensemble des



- communautés rurales de la Vallée de cet outil. Mais tel qu'il se présente aujourd'hui, et contrairement aux idées reçues, le Poas n'est pas un outil de sécurisation foncière. En effet, il ne prend pas en compte les droits fonciers (traditionnels ou modernes), les parcelles et la matérialisation de limites foncières. Il sécurise les usages mais pas le titulaire de droits.
- *Un système d'information foncière* : le PACR a donc travaillé plus spécifiquement sur un système d'information foncière (Sif), conçu comme « un ensemble de principes régissant la collecte, le traitement, l'utilisation et la conservation des données sur l'occupation [du domaine national] et permettant d'éclairer la prise de décision ». Il doit permettre de répondre aux questions fondamentales du

foncier : *qui occupe quel espace et de quelle manière* à partir de la réalisation d'enquêtes socio-foncières ; *où se localise cette occupation* sur la base d'une cartographie et d'une stratégie d'identification des parcelles. D'un point de vue fonctionnel, le Sif est un ensemble d'outils permettant à la CR d'avoir une gestion facilitée et transparente du foncier rural. Il constitue la base à partir de laquelle est constitué un registre foncier\* dans chaque communauté rurale.

- *Des registres fonciers* : le registre foncier\* du PACR permet de documenter toutes les étapes concernant les décisions d'affectation et de désaffectation des terres au sein des CR. Il est conçu sous forme de cahier parcellaire, permettant de gérer une parcelle par page (affectation, dé-

saffectation, modification...). Il a fait l'objet d'une vaste concertation avec les utilisateurs et comble les lacunes des registres existants jusqu'alors. Il permet notamment une localisation géographique précise des parcelles affectées (grâce à l'identification de la parcelle par un centroïde et à la mise à disposition d'images satellitaires), ainsi que l'appréciation de leur consistance dont une superficie « exacte » mesurée à l'aide d'outils modernes (GPS de navigation). Le registre foncier\* peut être vu comme les prémices d'un cadastre\* rural.

### Les outils ne seront pas suffisants.

Les outils techniques mis en place dans le cadre du PACR permettent une meilleure connaissance du territoire de la collectivité et de son occupation. Ils favorisent le changement de mentalité, permettent d'encadrer et de rendre transparentes les opérations foncières. Ils constituent des facilitateurs de la gestion foncière, mais ils ne sont pas le moteur de la sécurisation foncière. Les outils ne pourront être efficaces que s'il existe une réelle volonté politique de les mettre en place et si le dispositif de gestion foncière tient compte des pratiques dans lesquelles les populations se reconnaissent, auxquelles elles adhèrent et qu'elles s'approprient.

Le PACR a identifié des pratiques locales qui sont aujourd'hui « hors la loi » (par exemple différents types de transactions foncières comme la location, la vente, etc.) et qui pourtant permettent une exploitation durable et optimale des ressources naturelles. À ce titre, elles mériteraient d'être documentées, valorisées et entérinées par la réforme appelée de leurs vœux par les populations rurales du Sénégal. ■



## Les enjeux de la mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural au Burkina Faso

Peter Hochet (peter.hochet@ird.fr), Jean-Pierre Jacob (jean-pierre.jacob@ird.fr) et Sayouba Kossodo Ouédraogo (sayoubakossodo@yahoo.fr) —

**LA NOUVELLE LOI FONCIÈRE au Burkina Faso est porteuse d'espoirs pour sécuriser les paysans sur leurs terres. Encore faut-il qu'à la différence de la précédente loi, celle-ci soit appliquée... Interviews de plusieurs acteurs impliqués dans la mise en œuvre de cette réforme.**

► Peter Hochet est doctorant à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS Marseille), coordonnateur de la recherche au Laboratoire Citoyennetés (Ouagadougou).

► Jean-Pierre Jacob est anthropologue, professeur à l'Institut des Hautes Études Internationales et du Développement (Genève).

► Sayouba Ouédraogo est géographe, doctorant à l'UFR/SH, (Ouagadougou).

**GDS :** Comment et pourquoi est née la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso ?<sup>1</sup>

**KOUDREGMA ZONGO, DU MILLENNIUM CHALLENGE ACCOUNT :** Le Burkina a la chance d'avoir eu le Projet d'appui à l'élaboration des politiques agricoles (Paépa) financé par la coopération française, qui comportait un volet sécurisation foncière. C'est ce qui a permis de démarrer la réflexion. On parlait d'un terreau intéressant : on avait le Graf (Groupe de recherche et d'action sur le foncier) qui en tant que réseau d'experts nationaux sur les questions foncières organisait chaque année des séances de réflexion, diffusait l'information. Et puis, il y a eu la création du Comité national de sécurisation foncière en milieu rural (CNSFMR), regroupant des représentants de sept ministères, des associations, des responsables de projets, qui au départ, suivaient les opérations pilotes de sécurisation foncière ayant cours dans quelques zones du pays et [ce comité] a été ensuite chargé du pilotage de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR), une initiative fortement soutenue par le ministre de l'Agriculture de l'époque, Salif Diallo. Cette politique est née pour pallier les insuffisances de la Réorganisation agraire et foncière (Raf).

**GDS :** Pourquoi la Raf n'a jamais été appliquée ?

**TANGA GUISSOU, DU MINISTÈRE DES RESSOURCES ANIMALES :** L'ancienne loi (la Raf) cherchait à placer la question

foncière dans la question plus générale de l'aménagement du territoire, alors que la nouvelle loi ne travaille que sur la délivrance des droits. La Raf n'a jamais été appliquée car le Burkina n'a jamais eu les moyens de ses ambitions en matière d'aménagement du territoire : il aurait fallu établir des cartes pédologiques, des cartes agro-écologiques à pas mal de niveaux. Aujourd'hui on planifie à vue, sans avoir les données nécessaires. Les acquis qui auraient dû permettre à ce pays de mieux se connaître et que la Raf cherchait à mettre en place, sont passés par pertes et profits. Or sans ces éléments de base, comment voulez-vous gérer l'espace ? Par les droits ? Les droits ne donnent pas à manger...

**GDS :** Quelles sont les principales innovations apportées par la nouvelle loi ?

**LÉGER KINDA, DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE :** Avec l'ancienne loi sur le foncier (la Raf), les magistrats rencontraient pas mal de difficultés pour résoudre les conflits. La Raf avait mis l'accent sur les terres urbaines mais ne proposait rien sur les terres rurales. Il n'y avait pas de structure de gestion du foncier. Il n'y avait pas de cadastre\*. On se basait sur l'oralité pour attester de la propriété des uns et des autres. Or, avec l'avènement de l'argent, il y avait de plus en plus de témoignages biaisés.

Le contentieux foncier rural posait donc problème. Les possesseurs fonciers n'avaient pas de titre. L'administration ne détenait pas d'informations et n'avait donc pas de repères. Quand ils étaient saisis, les juges appliquaient la procédure civile : ils se transportaient sur les lieux, entendaient des témoignages, mais il n'y avait pas de repère légal, pas d'informations préétablies, les croquis des lieux étaient flous et les décisions difficiles à appliquer. La plupart du temps, les juges ne jugeaient pas sur le fond du dossier (la question de la propriété des uns et des autres) mais sur les dégâts des champs ou les

coups et blessures résultant du conflit sur la possession de la terre.

La nouvelle loi remédie à ces problèmes et a donc été bien accueillie par les magistrats. Au nombre des innovations qui sont appréciées, on peut citer : la répartition des terres nationales entre les 3 domaines (de l'État, des collectivités territoriales et des particuliers), les chartes foncières, la création des structures au niveau communal et villageois, les instances de concertation au niveau communal, la création d'une instance villageoise chargée de régler les conflits, la reconnaissance des droits légitimes des populations qui donne droit à une attestation de possession foncière... Au lieu du pluralisme institutionnel et juridique habituel, on a maintenant une procédure de conciliation obligatoire au niveau villageois, dont l'optique est avant tout le maintien de la paix sociale, avant une saisie éventuelle du tribunal de grande instance, en cas de non conciliation. Avec les éléments prévus par la loi et que j'ai mentionnés auparavant, le juge aura maintenant suffisamment de données pour rendre un jugement de qualité.

**GDS :** Quels sont les enjeux de la mise en œuvre de la nouvelle loi, notamment en termes économiques ?

**TONGUIN SAWADO, ENSEIGNANT À L'ENAREF, ANCIEN DIRECTEUR RÉGIONAL DES IMPÔTS :**

Avant la loi 034-2009, les questions foncières rurales n'étaient pas très cruciales, elles se réglaient en grande partie selon les règles coutumières. Pour nous, à la Direction générale des impôts, notre indicateur pour savoir si un domaine économique est crucial ou non c'est l'existence d'une initiative privée. Si le secteur privé se met à s'occuper d'un certain domaine, cela veut dire que ce domaine commence à prendre une importance économique. Avant la loi 034-2009, le privé ne s'intéressait pas au foncier rural. Il n'y avait pas d'intérêt. Maintenant, avec la loi, le

1. Les extraits d'interviews reproduits ci-dessus proviennent du matériel récolté dans le cadre du programme « Une action publique éclatée » (Université de Toulouse, Agence nationale de la recherche) et du programme Negos-GRN (Groupe de recherche et d'échange technologique – Laboratoire Citoyennetés, Union européenne) par les auteurs de l'article.

■ besoin est là. Chaque année le *Millennium Challenge Account* forme des inspecteurs du cadastre\*. C'est parce que le besoin existe. Un lotissement en ville est ponctuel : on n'a pas besoin de beaucoup de gens, ils se déplacent de lieu en lieu. Avec le foncier rural c'est différent, on a des besoins structurels. Lorsque la Banque mondiale a lancé l'initiative pour faciliter les investissements au Burkina (*Doing business better in Burkina Faso*), beaucoup de gens sont sortis des services de l'État pour installer des cabinets privés. Des agents de la Direction générale des impôts ont donc quitté leur service pour devenir des conseillers fiscaux. Grâce à la loi et à l'installation d'institutions chargées de traiter les questions foncières (services fonciers ruraux, directions du cadastre\*), on va avoir de la création d'emplois, publics et privés autour de l'enregistrement des droits, du traitement des contentieux, des opérations économiques et fiscales qui sont possibles à partir de la délivrance des titres : géomètres, spécialistes du cadastre\*, conseillers fiscaux, spécialistes en communication, notaires, huissiers de justice, services bancaires...

**GDS :** *Quels sont les principaux obstacles actuels à la mise en œuvre de la loi ?*

**LÉGER KINDA, DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE :** Un problème que je perçois est le fait que la loi est d'application immédiate mais que tous les outils liés à l'application n'ont pas été créés. Par exemple, pour trancher un conflit, le juge a besoin d'un procès-verbal de non conciliation alors que les instances locales qui pourraient délivrer ce papier ne sont pas fonctionnelles. Or le juge ne peut pas rejeter les parties. S'il le fait, il entre en contradiction avec l'article 4 du code civil qui dit que le juge est tenu de statuer, même en cas d'insuffisance de la loi. La plupart des magistrats sont obligés d'élaborer leur stratégie pour trancher : il faut qu'ils puissent obtenir de toute force un procès-verbal de non conciliation. Ou alors, il faut qu'ils cherchent à orienter les parties vers la conciliation. Le code de procédure civile le leur permet. En matière administrative, il y a également des problèmes d'application de la loi, car l'acte de cession n'est pas délivré étant donné que les structures

locales (services fonciers ruraux) ne sont pas fonctionnelles.

**GDS :** *Comment s'assurer que les exploitants demanderont des attestations de possession foncière ?*

**TONGUIN SAWADOGO, ENSEIGNANT À L'ÉNAREF, ANCIEN DIRECTEUR RÉGIONAL DES IMPÔTS :** Sur cette question, il faut suivre la théorie du « qui veut fait ». Prenez l'exemple d'un véhicule automobile : si vous ne le sortez pas, vous n'avez pas besoin de faire la visite technique, mais si vous sortez, vous devez la faire. Vous ne pourrez pas effectuer de transaction en matière foncière si vous n'avez pas de papier. On ne vous oblige pas à payer tout de suite. Pour avoir le papier, on vous rappelle les conditions, c'est tout. En ville, les gens ne paient pas la taxe de jouissance pour leur habitation. Il n'y a pas de moyen de pression, on n'en a même pas besoin. On attend qu'ils aient besoin d'un papier, pour effectuer une transaction sur leur propriété ou toute autre démarche administrative. À ce moment là, on leur explique les conditions : s'ils veulent le papier, ils doivent régler la taxe de jouissance sur tant d'années. On ne va jamais aller dire à un propriétaire terrien à Zorgho ou ailleurs, il faut que tu fasses ton attestation de possession foncière. On va lui dire ses droits et attendre simplement qu'il ait besoin du papier.

**GDS :** *Qu'est-ce que change la loi dans la reconnaissance des droits locaux ?*

**TANGA GUISSOU, DU MINISTÈRE DES RESSOURCES ANIMALES :** C'est l'État (par l'intermédiaire des services fonciers ruraux et du service des domaines) qui va maintenant donner au paysan la terre que son grand-père lui a donnée. C'est l'État qui détient en fin de compte les droits d'administration sur la terre puisque c'est lui qui dispose du droit de donner des droits. Et il va falloir que le paysan vienne payer pour qu'on lui reconnaisse la propriété sur la terre. Espérons que sa contribution va être minimum, pour l'instant la grille des taxes perçues pour la délivrance des attestations de possession foncière n'a pas encore été diffusée. Si on fait payer 10 000 Fcfa par hectare pour délivrer une attestation de possession foncière collective sur des terres de plus de 100 ha, il est évident que les possesseurs coutumiers ne vont pas pouvoir payer...

## Loi 034-2009

### Article 36

**S**OUS RÉSERVE de l'identification des espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation communes identifiées et intégrées au domaine de la commune concernée, constituent notamment des faits de possession foncière :

- la reconnaissance unanime de la qualité de propriétaire de fait d'une personne ou d'une famille sur une terre rurale par la population locale, notamment les possesseurs voisins et les autorités coutumières locales ;
- la mise en valeur continue, publique, paisible et non équivoque et à titre de propriétaire de fait pendant trente ans au moins, de terres rurales aux fins de productions rurales.

Les prêts et locations reconnus ou prouvés de terres rurales ne peuvent en aucun cas être constitutifs de faits de possession foncière rurale.

**GDS :** *Comment la nouvelle loi s'articule avec les lois en place et notamment avec la Raf ?*

**KOUDREGMA ZONGO, DU MILLENNIUM CHALLENGE ACCOUNT :** La loi 034 est une loi sectorielle sur le foncier rural. On a eu tendance à la présenter parfois comme venant supplanter la Raf, alors qu'elle venait simplement compléter cette dernière dans un secteur non exploré, en prévoyant des outils d'application qui n'avaient pas été prévus par la Raf.

Ces dernières décennies il y a eu au Burkina émergence d'un certain nombre de législations sectorielles (sur l'eau, le pastoralisme, la foresterie, l'habitat) qui avaient progressivement vidé la Raf de son sens. Il fallait donc relire une nouvelle fois la Raf de manière à ce qu'elle serve à mettre de la cohérence entre les législations sectorielles. Mais, avant qu'on définisse la PNSFMR et la loi 034, on ne savait même pas par quel bout commencer pour relire la Raf. Il n'y avait pas de bilan tiré en tenant compte des nouvelles lois... Maintenant que la loi 034 a été adoptée il est possible et même urgent de relire la Raf. Je prends un exemple. En matière d'aménagement au niveau

► Personnes interviewées : Tanga Guissou, inspecteur technique au ministère des Ressources animales ; Léger Kinda, directeur général des Affaires commerciales, civiles du ministère de la Justice ; Tonguin Sawadogo, enseignant à l'Enaref, ancien directeur régional des impôts ; Koudregma Zongo, chef du projet Sécurisation foncière du *Millennium Challenge Account* (MCA) Burkina Faso, ancien chef de service au ministère de l'Agriculture

local, le code général des collectivités territoriales parle de zonage, la loi 034 parle de charte foncière et le code de l'urbanisme et de la construction parle de plan d'occupation des sols. Si vous remettez ces trois instruments à un maire, il va se perdre.

**GDS :** Nul n'est censé ignorer la loi. Comment s'organise l'information des citoyens ?

**LÉGER KINDA, DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE :** La difficulté aujourd'hui c'est que chacun pense qu'il peut sortir sur le terrain pour aller expliquer le texte de la loi aux paysans. Lors d'une rencontre avec les gens du ministère de l'Agriculture, je leur ai dit que je n'étais pas d'accord avec la manière dont ils expliquaient la loi. Je prends l'exemple de l'explication de l'article 36 (voir encadré). La notion de « propriétaire de fait » prête à confusion chez les non spécialistes. En droit, elle s'oppose à « propriétaire de droit ». C'est une propriété qui découle du droit de la hache. Le témoignage des voisins, des autorités coutumières sont là pour l'attester. Le premier alinéa de l'article aurait suffi mais on a voulu mettre le deuxième alinéa pour traiter des cas résiduels. Si j'occupe une terre et que j'en ai la jouissance paisible, non

équivoque, sans contestation, que je me suis toujours comporté comme le propriétaire de cette terre pendant une durée de 30 ans, alors on m'en reconnaît la propriété. Mais si on me l'a prêté, même si c'est depuis 100 ans, cela reste un prêt. Certains, sciemment ou non, interprètent l'article différemment et disent aux paysans que celui qui est sur une terre depuis 30 ans peut en obtenir la propriété. Au moment où on va vouloir constater les faits permettant la délivrance des attestations de possession foncière, il va falloir que l'administration fasse très attention. On va être obligé de revenir aux us et coutumes. Il va falloir aller rechercher les faits réels. De toute façon, les paysans sont intelligents. Il y a certaines questions qu'ils règlent entre eux. Les agents ne font que suivre et confirmer les demandes. Moi j'ai confiance dans la suite. J'ai été déçu par les députés parce qu'ils n'ont rien compris à la loi. Cela est en train de générer des tensions. Un député se saisit de cet article pour dire « *les propriétaires terriens veulent vous chasser, mais grâce à moi il n'en sera rien...* » ou bien au contraire « *on va chasser les étrangers, comptez sur moi...* ». L'information mal diffusée engendre des effets pervers. ■

## Précisions sur la nouvelle loi foncière du Burkina Faso

CONSTATANT le peu d'outils juridiques conférés par la loi de 1984 (Raf : Réorganisation agraire et foncière) pour gérer le foncier rural, le Burkina Faso s'est lancé dans la définition d'une Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) à partir de 2005. Après de multiples forums régionaux et nationaux la PNSFMR est adoptée en octobre 2007 et la loi 034-2009 portant régime foncier rural en juin 2009.

Celle-ci consacre la fin de la propriété exclusive de l'État sur toutes les terres situées dans les limites du domaine national. Elle prévoit des instances et des actes pour reconnaître les droits et les pratiques foncières locales. Chaque commune disposera d'un Service foncier rural (SFR) et chaque village d'une Commission foncière villageoise (CFV) rattachée au Comité villageois de développement (CVD). Sont également prévus des Comités de conciliation qui devront tenter de régler les conflits entre parties avant toute action en justice. Les principaux actes de reconnaissance et de protection des droits fonciers sont les suivants :

- Les *chartes foncières* posent les principes, les règles, les pratiques et les interdits qui encadrent l'usage des ressources naturelles dans un milieu donné. Elles peuvent être villageoises, inter-villageoises ou communales.
- L'*attestation de possession foncière* (APF), individuelle ou collective, constate les droits légitimement exercés sur une terre rurale du fait des us et coutumes locaux. Opposable à des tiers, elle est cessible mais ne peut pas servir de garantie bancaire.
- L'*accord de prêt* encadre la nature, la durée et les contreparties du transfert de droits entre un possesseur foncier et un tiers.
- Il est complété par des *baux à ferme* et des *autorisations de mise en valeur* de terres rurales.

Compte tenu de l'absence historique de l'État dans le secteur du foncier rural, la Politique et la loi sont ambitieuses. Elles soulèvent des enjeux de mise en œuvre importants.

Les ministères concernés (Finances, Administration territoriale et décentralisation, Agriculture) s'y engagent progressivement. Ils semblent surtout compter sur l'appui des bailleurs de fonds. Aux côtés du PNGT2 et des programmes du Fida et de l'AFD, celui du *Millennium Challenge Account* est le plus avancé dans l'application de la loi. Il travaille dans 17 communes pilotes à la mise en place des instances locales et à la délivrance des actes fonciers. L'opération sera étendue prochainement à 30 autres communes.



**Le Groupe de recherche et d'action sur le foncier (Graf) basé au Burkina Faso, membre d'Inter-réseaux, a réalisé une étude sur agrobusiness et foncier à ne pas manquer !**

## Quand une OP met en place un service foncier : l'exemple de Fifatam à Madagascar

Ando Ralandison (ralandonandofa@gmail.com),  
Elsa Lauga (e.lauga@fert.fr)

**DANS UN CONTEXTE FONCIER difficile et mouvant, Fifatam propose depuis plus de dix ans un accompagnement à ses membres pour la reconnaissance de leurs droits fonciers. Ce service se décline en conseil juridique, appui à la sécurisation et plaidoyer. Le tout en bonne intelligence avec les services techniques.**

► Ando Ralandison, diplômée en journalisme, est responsable de capitalisation d'un projet mis en œuvre par Fert et Fifata.

► Elsa Lauga a réalisé diverses études pour Fert Madagascar de décembre 2011 à novembre 2012.

► Créée en 1999, Fifatam a pour mission d'accompagner la professionnalisation des paysans de la région Amoron'i Mania (Hautes terres centrales). En 2010, Fifatam comptait 215 organisations paysannes membres, soit environ 10 000 familles bénéficiaires de ses services. Elle est membre de Fifata, une fédération nationale regroupant 8 organisations paysannes régionales.

**Impasse de l'immatriculation foncière\* à Madagascar et réforme de 2005.** La question foncière à Madagascar constitue un enjeu crucial. Trois quarts de la population malgache vit en milieu rural, soit environ 14 millions d'habitants. L'agriculture, pratiquée dans le cadre de petites exploitations familiales, constitue l'activité économique quasi exclusive d'environ 60 % des actifs. L'importante croissance démographique (3 % par an) et la répartition inégale des terres arables sur le territoire engendrent une forte pression foncière.

Avant 2005, le système d'attribution de la terre était clairement inefficace. Un chiffre illustre bien cette situation : seulement 400 000 titres fonciers ont été délivrés à Madagascar sur une période de 110 ans. Pour permettre aux paysans malgaches de devenir plus facilement propriétaires de leur terre, une réforme importante a été lancée en 2005. Celle-ci a initié le transfert d'une partie de la gestion foncière aux communes. Ces dernières sont désormais habilitées à délivrer des certificats fonciers, documents qui garantissent pleinement et à titre permanent les droits de propriété. La procédure de certification, réalisée dans les communes via les « guichets fonciers » (il y a 46 guichets fonciers dans la région Amoron'i Mania), a l'avantage d'être moins coûteuse et moins longue (6 mois pour un coût de 10 euros par certificat) que l'immatriculation foncière\* (en moyenne 10 ans pour un coût de 300 euros par titre). Encore récemment tentés par le seul titre foncier\*, les paysans ont désormais tendance à demander le certificat foncier, même si certains doutent encore de la protection juridique qu'il apporte.

**Historique du service foncier de Fifatam.** L'activité du service foncier de Fifatam a débuté dès la création de la fédération en 1999, répondant au besoin des paysans d'accélérer et de suivre l'avancement de leurs dos-

siers et de disposer de liquidités pour avancer les frais de procédure hors des moments de récolte. En 2003 Fifatam a pris l'initiative d'établir un contrat de collaboration avec les services déconcentrés de l'État au niveau régional (Topographiques et Domaines). Ce contrat délimite les délais et les frais de procédure. Il institue un dialogue entre Fifatam et l'administration et redonne confiance aux paysans. Il garantit que ceux-ci soient informés dès le début de la procédure de la somme à payer jusqu'à l'obtention du titre.

Depuis 2005, Fifatam a continué la collaboration avec les communes en s'adaptant aux nouveautés introduites par la réforme foncière.

**Sensibilisation et conseil juridique.** Fifatam mène des actions de sensibilisation auprès des OP membres (sur les lois et procédures portant sur le foncier), auprès des communes (concernant l'installation des guichets fonciers et l'utilité de ce service), auprès des paysans (importance pour eux de sécuriser leurs droits sur les terres). À la demande des OP membres, les techniciens de Fifatam animent des séances de conseil juridique dont le thème dépend des spécificités de la zone d'intervention et du statut des

terrains concernés. Il appartient ensuite aux paysans de décider s'ils veulent confier leur demande de titre ou de certificat foncier à Fifatam.

L'objectif du service de conseil juridique de Fifatam est d'informer les paysans de leurs droits et devoirs sur les terres qu'ils occupent. Il ne vise pas à trancher les litiges, mais tente de les prévenir. En 2010, 880 personnes ont bénéficié de ces séances de conseil juridique, qui concernaient des thèmes aussi divers que les procédures d'immatriculation foncière\*, la demande de certificat foncier ou la mutation par décès.

**Appui à la sécurisation foncière.** Fifatam fournit également un service d'accompagnement des paysans membres dans le montage de leur dossier de demande de titres ou de certificats fonciers. Des techniciens de Fifatam sont présents lors des différentes étapes (bornage, reconnaissance...) et la fédération suit le dossier auprès des services administratifs (services techniques, commune).

Fifatam ne fournit aucune aide financière à ses membres, qui s'acquittent de tous les frais directs liés à la procédure d'immatriculation ou de certification. La fédération collecte

### Témoignage d'une habitante du Fokontany de Malakialina, Commune de Ihadilalana, Région Amoron'i Mania

**M**ME RASOANIRINA : « Dans notre famille, nous sommes cinq enfants. Lors de la mise en place du guichet foncier dans notre commune, j'ai essayé de convaincre mes frères et sœurs de sécuriser les terrains dont nous avons hérités. Mais ils ne semblent pas encore prêts à le faire. J'ai alors décidé de sécuriser ma part et j'ai demandé conseil à Fifatam pour que la fédération m'appuie dans les procédures à suivre. Après plusieurs mois, j'ai eu mon certificat foncier, délivré par les techniciens de Fifatam dans notre commune, à Ihadilalana. Je suis satisfaite parce que j'ai pu sécuriser mon terrain. J'espère que personne, même les membres de ma famille, ne pourra retirer ce terrain à mes enfants car ils ont ce certificat comme preuve. »

l'argent auprès des paysans, effectue les paiements auprès des services techniques et remet les justificatifs de paiement aux demandeurs. L'Assemblée générale de Fifatam a défini le coût du service, qui représente 10 % de la somme à payer auprès des services techniques.

Pour subvenir aux coûts élevés de la procédure d'immatriculation, les paysans mobilisent leurs ressources propres ou souscrivent un crédit Fif (Frais d'immatriculation foncière\*) auprès de la Cecam. Fifatam a d'ailleurs participé à la mise en place de cette ligne de crédit. En effet, les paysans membres de la fédération se plaignaient de ne pas pouvoir souscrire de prêts pour financer l'immatriculation de leurs terrains. Fifatam a relayé cette demande auprès de la Cecam, qui a donné une suite favorable. La fédération accompagne les paysans dans leurs démarches auprès de la Cecam mais le contrat de prêt ne se fait qu'entre le paysan et l'institution de microfinance. Lorsque le crédit est débloqué, les paysans le versent directement à Fifatam pour payer les frais de procédure. Fifatam est présente avec le paysan lors du déblocage des tranches de crédit et au moment de la souscription.

Grâce à ses actions, Fifatam a permis l'obtention en 2009 de 55 titres et

certificats fonciers (16 titres en 2010 et une douzaine en 2011) ce qui est une prouesse dans le contexte décrit plus haut.

**Lobbying.** Fifatam est l'un des membres fondateurs de la Sif<sup>1</sup>, (Solidarité des intervenants sur le foncier), une plate-forme de la société civile créée en 2003 ayant pour mission de faciliter l'accès à la propriété foncière. Dans le cadre de cette plate-forme, la fédération a participé à l'élaboration de la Lettre de politique foncière du 3 mai 2005, texte marquant le début de la réforme foncière. Elle a par la suite dynamisé une réflexion collective sur ce thème dans la région Amoron'i Mania (organisation d'un atelier sur le foncier en 2008), et a également contribué aux enquêtes foncières de la Sif.

Au sein de la Sif, Fifatam est membre du Comité « Législation foncière », en charge de l'étude de la pertinence des lois par rapport aux besoins des populations, en milieu urbain et rural. La fédération a ainsi participé à la réécriture de textes de lois et a proposé de nouveaux textes adaptés aux besoins des paysans.

Au niveau local, Fifatam mène également des actions de lobbying auprès

1. Sehatra Iombonana ho an'ny Fananantany.

des services techniques d'Ambositra (région Amoron'i Mania, Hautes terres centrales). Fifatam est intervenue auprès du Service des domaines pour dénoncer les différences des droits à payer selon les personnes. Cette intervention a abouti à l'élaboration du contrat de collaboration déjà évoqué.

La fédération Fifatam effectue donc un travail de plaidoyer pour les paysans de la région Amoron'i Mania. En tant qu'interface entre les paysans et les services techniques, elle permet de faciliter le dialogue entre les deux parties. Son accompagnement des paysans depuis 10 ans dans leurs démarches, son suivi des dossiers, permettent d'accélérer nettement la procédure et de se positionner comme un acteur de poids en Amoron'i Mania. Au niveau national, Fifatam relaie les attentes et les besoins des paysans dans le cadre de la Sif, qui mène des actions de plaidoyer et de lobbying auprès du ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation. ■

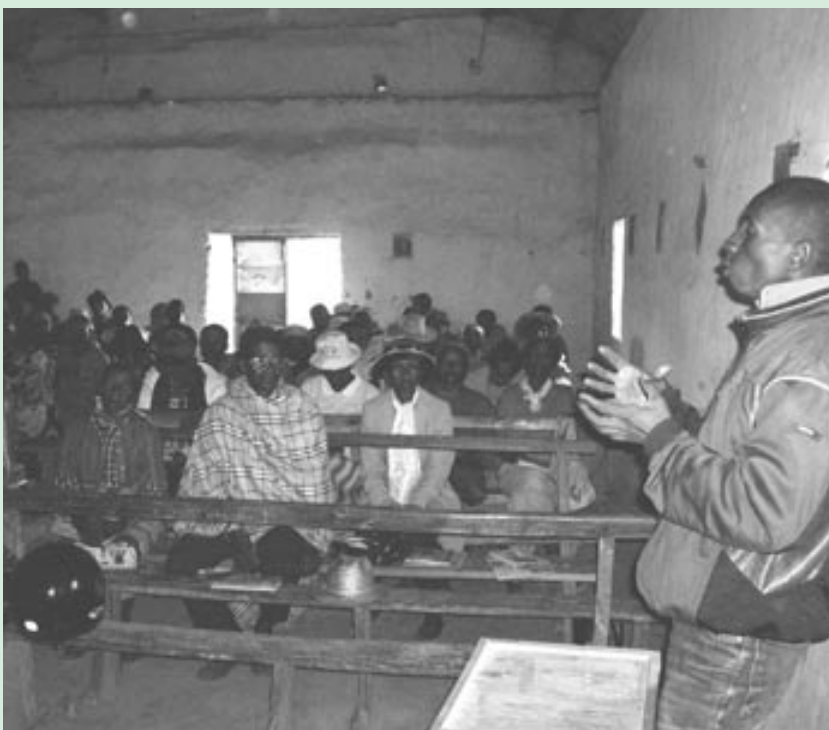
## La réforme foncière de 2005

LA RÉFORME FONCIÈRE de 2005 marque un véritable tournant dans la gestion des terres à Madagascar en supprimant le principe de domanialité\*, héritage de la période coloniale, selon lequel la terre est présumée appartenir à l'État. La propriété peut désormais être reconnue par des alternatives au titre attribué par l'État.

Plus globalement, la Lettre de politique foncière, validée par le Conseil de gouvernement le 3 mai 2005, prévoit quatre grands axes stratégiques :

- La modernisation et la restructuration des services fonciers : numérisation des informations foncières, mise en place de guichets uniques regroupant les services topographiques et des domaines au niveau de chaque circonscription pour faciliter les démarches administratives des usagers ;
- La décentralisation de la gestion foncière : une partie de la gestion foncière est déléguée aux communes, par l'installation de guichets fonciers, qui délivrent des certificats fonciers ;
- La rénovation de la législation foncière ;
- La formation aux métiers du foncier.

D'après l'Observatoire du foncier (qui a mené une évaluation de la réforme en 2011), 440 guichets fonciers sont opérationnels aujourd'hui et 71 264 certificats fonciers ont été délivrés depuis le début de la réforme. Il est également ressorti de cette évaluation que l'impact au niveau de l'amélioration des services publics est encore faible et que certains statuts juridiques n'ont toujours pas été clarifiés (terrains titrés au nom d'anciens colons par exemple).



## Le rural dans une réforme foncière globale : opportunités et risques. Le cas du Bénin

Philippe Lavigne Delville (philippe.lavigne.delville@ird.fr), Claire Simonneau (claire.simonneau@yahoo.fr)

► Philippe Lavigne Delville est anthropologue, directeur de recherche à l'IRD. Il travaille en particulier sur les politiques foncières en Afrique.

► Claire Simonneau est doctorante en aménagement à l'Université de Montréal. Ses recherches portent sur les enjeux de l'information foncière urbaine et la mise en œuvre du Registre foncier urbain au Bénin. Elle est urbaniste diplômée de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, et a travaillé pour l'Agence française de développement (AFD) au Bénin.

**R**ÉPONDANT au même besoin de lutter contre l'insécurité foncière, des expériences de réformes ont été effectuées parallèlement en zones rurales et en zones urbaines au Bénin depuis l'indépendance.

**Depuis 1960 : impasses du régime de l'immatriculation et du titre foncier\* individuel.** À l'indépendance du Bénin en 1960, le cadre légal de la propriété foncière reste largement d'inspiration coloniale. Il consacre le régime de l'immatriculation et du titre foncier\* individuel comme l'unique voie d'accès à la propriété foncière. Partiellement appliquée dans les centres urbains, l'immatriculation est pratiquement inexistante en milieu rural. Les dispositions légales étant à la fois peu adaptées aux situations réelles (coexistence de droits collectifs et individuels) et aux moyens des ménages (complexité et coût de la procédure), les populations sont (en majorité dans les villes, quasi totalement en milieu rural) restées dans une « extra-légalité », en mobilisant les règles coutumières, en s'engageant dans des transactions marchandes et des arrangements locaux informels. Non régulés par les institutions coutumières, non reconnus par les pouvoirs publics, ces transactions et arrangements multiplient les risques de conflits fonciers et induisent une forte insécurité des transactions foncières.

### Alternatives proposées parallèlement en milieu urbain et en milieu rural

*En milieu urbain, plusieurs outils d'efficacité inégale.* En milieu urbain, l'instauration du Permis d'habiter en 1961, qui attribue un droit d'occuper temporaire et révocable aux habitants sur des terrains préalablement immatriculés au nom de l'État, était censée permettre aux citadins de bénéficier d'une situation foncière formelle. Cependant, la faible couverture des périphéries urbaines, les nombreuses irrégularités entachant sa

procédure de délivrance, son utilisation par les communes en dehors des terres immatriculées et le développement d'un marché des Permis d'habiter ont réduit son impact en termes de sécurisation foncière. Dans les années 90, plusieurs études financées par la coopération internationale montrent l'ampleur et les coûts de cette insécurité et alimentent une réflexion sur une réforme foncière urbaine, sans que leurs propositions se concrétisent.

Parallèlement, de nouveaux outils sont mis en place au bénéfice des communes, destinés à améliorer la gestion urbaine. Le Registre foncier urbain (RFU), par exemple, contribue à une gestion pragmatique de la question foncière urbaine, en recensant l'occupation du sol et les propriétaires présumés, dans un but fiscal. L'inscription au RFU et le paiement régulier de l'impôt foncier peuvent en plus contribuer à faire la preuve d'une propriété foncière. En 2001, le gouvernement lance un programme de transformation accélérée et simplifiée des Permis d'habiter en titres fonciers, qui ne traitera en réalité qu'un très petit nombre de demandes.

*En milieu rural, une innovation majeure : le Plan foncier rural.* En milieu rural, une innovation majeure voit le jour au début des années 90 : le Plan foncier rural (PFR), qui est une démarche d'identification et de cartographie des droits fonciers locaux, individuels ou collectifs. À la demande des villages, une enquête socio-foncière sur les droits détenus et une délimitation des parcelles permettent d'établir une carte parcellaire du territoire villageois et une liste des ayants-droit. Avec la loi de 2007 portant régime foncier rural, les détenteurs de parcelles identifiées au PFR peuvent bénéficier d'un certificat foncier, nouveau statut juridique qui atteste de leurs droits individuels ou collectifs. Le Plan foncier rural est sous la responsabilité des communes, l'information foncière est gérée au ni-

veau des villages et des communes. Très innovante, la démarche PFR permet de reconnaître juridiquement des droits locaux à référence coutumière et met en place un dispositif spécifique pour ceux qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas immatriculer leurs terres.

Jusqu'en 2006, on assiste donc à deux processus parallèles, l'un concernant l'urbain, l'autre le rural, qui proposent des alternatives au régime de l'immatriculation.

### En 2006, la tentative d'une réforme globale, fondée sur la généralisation du titre foncier\* individuel.

Avec son projet « Accès au foncier », le programme américain *Millennium Challenge Account* (MCA) Bénin, vient, à partir de 2006, prolonger et bouleverser ces deux processus.

Pour faciliter l'investissement privé par la formalisation des droits de propriété foncière et le développement d'un marché foncier, le projet promeut l'unification des régimes fonciers. Il impulse une réforme globale, qui couvre les espaces ruraux et urbains, et vise la simplification des procédures d'immatriculation et la généralisation du titre foncier\* individuel. Ce projet de réforme est accompagné d'un appui à la transformation massive des Permis d'habiter en titres fonciers en milieu urbain et de la mise en place de 300 PFR en milieu rural. Le dispositif du PFR est repris dans le projet du MCA, mais ses objectifs sont remaniés par rapport aux premières expérimentations : la délivrance du certificat foncier est considérée comme une simple étape vers l'immatriculation, et non comme une fin en soi offrant une réponse pragmatique aux besoins de sécurité foncière de la majorité des populations rurales.

Le remaniement ministériel de 2006 octroie au ministère chargé de l'urbanisme la responsabilité de la réforme foncière, ce qui entraîne une marginalisation des acquis relatifs au régime foncier rural. La Déclaration de po-



litique foncière et domaniale de 2011 confirme cette orientation. Le PFR est cité comme outil de *clarification* des droits fonciers et non comme outil de *garantie* de ces droits, reconnaissant implicitement la suprématie du Titre foncier en la matière.

### Deux conceptions opposées des droits fonciers et de leur gestion.

L'ensemble des acteurs béninois s'accorde sur le besoin d'une réforme foncière, visant la sécurisation des droits et la formalisation des situations extra-légales. Mais les moyens de cette réforme sont largement discutés, ainsi que les types de droits sur lesquels elle s'appuie.

La loi sur le régime foncier rural de 2007 avait reconnu les droits fonciers locaux dans leur diversité<sup>1</sup>, qu'ils soient individuels ou collectifs (les patrimoines fonciers familiaux). La démarche d'établissement du PFR était décentralisée au niveau de la commune et du village, permettant de rapprocher les procédures administratives foncières de la population. Enfin, l'attribution du certificat foncier permettait de formaliser les droits locaux existants, tels qu'ils font consensus à l'échelle locale, et répondait ainsi, à faible coût, aux besoins de la majorité des ruraux.

Le projet de réforme mené par le ministère en charge de l'urbanisme, au contraire, réaffirme que l'immatriculation et le titre foncier\* individuel, garanti par l'État, sont les seuls gages de sécurité foncière. En même temps, il recentralise la procédure, puisque l'établissement d'un certificat foncier est conçu comme une étape vers le titre

foncier\*, impliquant alors l'administration centrale et ses futurs organes déconcentrés.

On se trouve donc face à deux conceptions opposées des droits fonciers et de leur gestion. Les enjeux politiques sont forts : il s'agit de débloquer un dossier important et de mettre en œuvre une réforme fondamentale et largement attendue. Les enjeux sociaux sont cruciaux : il en va de la situation de l'essentiel de la population rurale. S'il est confirmé, le choix de l'immatriculation implique (s'il se concrétise) une transformation massive des systèmes fonciers avec des risques d'exclusion d'une grande partie de la population : plus encore qu'avec le PFR, les migrants installés de longue date risquent de voir leurs droits remis en cause ; les patrimoines familiaux, gérés par le chef de famille au bénéfice de tous, vont se transformer en propriété individuelle de ce chef de famille, fragilisant la position des femmes, des jeunes, et dans le cas de groupes familiaux élargis, des branches cadettes des lignages. Le développement du marché foncier risque d'aboutir à une forte concentration des terres. Le tout pour un gain très incertain en termes de production.

Enfin, la gestion de l'information foncière est elle-même incertaine : l'administration foncière actuelle a une réputation d'inefficacité et de corruption. La création d'une Agence foncière et sa déconcentration jusqu'au niveau communal demandera des moyens considérables et prendra du temps. Même si cela est fait, la suppression du niveau villageois dans la gestion foncière rend plus complexe l'enregistrement des ventes ou héritages avec un fort risque que les registres ne soient pas actualisés, ce qui est une cause fréquente d'échecs de démarches cadastrales.

### Les risques de l'uniformisation autour du seul titre foncier\*.

L'harmonisation de la législation entre milieu urbain et milieu rural est assurément utile. Elle permet de clarifier les procédures, en particulier à la frontière des espaces urbains et ruraux, et d'éviter les flous juridiques et les conflits fonciers qui se résolvent souvent aux dépens des paysans et des activités agricoles. Mais la question est bien de savoir sur quelle base cette harmonisation doit se faire et autour de quelle conception des droits fonciers. Harmonisation signifie-t-il une meilleure articulation entre des statuts juridiques divers, correspondant à la réalité des situations ? Ou une uniformisation autour du seul titre foncier\* ?

En choisissant de reconnaître les différents droits locaux, individuels ou collectifs, on permet une sécurisation par le consensus social local, confirmé par la délivrance d'un document juridique à l'échelle communale. L'État reconnaît la diversité des formes d'organisation foncière qui existe sur son territoire et qui répond aux choix de la population. En choisissant l'immatriculation et le titre foncier\* comme l'unique gage de sécurité, on s'engage au contraire sur un système d'information foncière central, fondé sur la seule propriété individuelle. Or, la majorité des terres rurales sont, à l'heure actuelle, des patrimoines familiaux. Alors que de plus en plus de recherches montrent que la privatisation des droits fonciers n'a pas d'impact mécanique sur le développement agricole, le coût social d'une telle transformation des rapports fonciers est-il réellement mesuré ? Alors que les cas de cadastre\*s non actualisés sont plus nombreux que ceux qui fonctionnent, les conditions pratiques de réussite d'une telle politique ont-elles été sérieusement pesées ? Il est permis d'en douter. ■

1. En pratique, le PFR néglige les droits sur les ressources naturelles, en particulier ceux des pasteurs et ignore les espaces communs, ce qui est une limite importante.

## Quels horizons pour la question foncière en Afrique de l'Ouest ? Note de lecture

Aurore Mansion (mansion@gret.org)

**CERTAINES POLITIQUES CONTEMPORAINES offrent de vraies alternatives pour sécuriser le plus grand nombre. Mais qu'en sera-t-il demain ? Alain Durand Lasserre et Étienne Le Roy proposent dans leur ouvrage « La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050 » un certain nombre de repères pour les décennies à venir.**

► Cette synthèse a été réalisée par Aurore Mansion, anthropologue de formation, actuellement chargée de projet au Gret sur les politiques foncières. Aurore Mansion assure notamment le secrétariat du Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française ([www.foncier-developpement.org](http://www.foncier-developpement.org)).

► Alain Durand Lasserre est géographe et économiste de formation. Étienne Le Roy est anthropologue de formation. Ces deux auteurs travaillent en accompagnement à de nombreuses politiques foncières (Sénégal, Bénin, etc.). Ils sont également membres du Comité technique « Foncier et développement ».

### Des repères pour anticiper et agir.

Les initiatives documentées dans ce numéro de *Grain de sel* montrent qu'il existe aujourd'hui des avancées significatives dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest. Mais le chemin à parcourir pour parvenir à une réelle sécurisation foncière des populations qui vivent de l'exploitation de la terre et de ses ressources reste encore long et semé d'embûches. Comment évolueront à long terme les processus en cours ? Les populations rurales dans leur diversité (agriculteurs, éleveurs, pasteurs, etc.) auront-elles toujours autant de difficultés à vivre paisiblement sur leurs terres dans les décennies à venir ? Donner une image exacte de ce que deviendront à long terme les politiques foncières à l'œuvre est tout simplement impossible. En revanche, il est possible et utile d'identifier les facteurs du changement qui pèseront sur les dynamiques foncières, et d'en tirer des scénarios qui puissent servir de repères pour guider les réformes à l'œuvre. C'est là toute l'entreprise d'un travail initié par Alain Durand Lasserre et Étienne Le Roy, à la demande et avec l'appui de l'Agence française de développement et de la Banque africaine de développement, publiée sous le titre « La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050 »<sup>1</sup>.

### Cinq grands facteurs qui pèseront sur le foncier dans les prochaines décennies.

Les auteurs de cet ouvrage appréhendent la question foncière par rapport à trois dimensions :

- Les systèmes fonciers : un système foncier renvoie à l'ensemble des règles qui régissent l'accès au sol et son utilisation. En Afrique de l'Ouest, il est souvent composé de plusieurs régimes à la fois formel et informel (le droit romain, la *Common Law*, le droit

islamique, les pratiques locales).

- La gouvernance et l'administration foncière : elles recouvrent à la fois les règles, les instruments (juridiques et techniques) et les institutions (État, collectivités locales, autorités coutumières) qui assurent la gestion foncière dans un pays donné.
- Les marchés fonciers : ils englobent l'ensemble des transactions (ventes, locations, etc.) sur la terre et ses ressources, qu'elles soient enregistrées ou non.

Ils identifient 5 grands facteurs qui pourront à long terme entraîner des changements sur ces trois dimensions clés :

- le contexte économique global et les politiques d'investissements, notamment agricole ;
- l'état de l'environnement aux niveaux local, national et international : diminution des ressources en eau, changement climatique, dégradation des terres, etc. ;
- la cohésion sociale et le cadre de gouvernance globale d'un pays ;
- la démographie, le peuplement, la mise en valeur agricole, l'emploi et les revenus ;
- et enfin le niveau d'urbanisation.

Chacun de ces facteurs agit de manière différente sur les systèmes, la gouvernance et les marchés fonciers. Certains évoluent lentement (représentations sociales, milieux agro écologiques). D'autres ont une évolution qu'il est difficile de prédire (contexte macroéconomique, changement climatique). Les États seuls n'ont que peu de prise, ou à la marge, sur les facteurs exogènes dont le poids est d'autant plus élevé dans les pays enclavés, peu peuplés, faiblement dotés en infrastructures et en ressources naturelles, et qui sont fortement dépendant d'autres pays pour assurer leur sécurité alimentaire.

**Hypothèses d'évolutions et scénarios possibles.** En fonction des tendances que suivront ces différents facteurs et

des choix de politiques qui seront faits au niveau national, régional et international, différents scénarios d'évolutions des dynamiques foncières sont possibles. Les auteurs en identifient quatre.

*Continuation sur le long terme des tendances observées au cours des trois dernières décennies* : les tendances qui pèsent sur le foncier restent les mêmes. Les évolutions démographiques sont proches de celles que connaissent les pays aujourd'hui. Les investissements agricoles se poursuivent au même rythme. Les pays maintiennent une certaine stabilité politique. Ce scénario suppose des interventions de l'État notamment dans l'amélioration du cadre politique global. L'impact sur le foncier ne sera pas le même partout et dépendra des choix de société (propriété privée ou appropriation collective). Des populations devront migrer pour couvrir leur besoin alimentaire, notamment dans les pays enclavés peu dotés en terres cultivables et dont le taux de fécondité reste élevé. Ces mouvements de populations pourront avoir des impacts négatifs sur les équilibres régionaux s'ils ne sont pas bien anticipés.

*Amélioration de l'accès à la terre et aux ressources naturelles* : les facteurs environnementaux globaux restent identiques. La transition démographique est plus rapide que prévu. L'intégration économique et politique au niveau régional (Cedeao, UEMOA) permet d'améliorer l'accès aux investissements et aux marchés. L'amélioration de la gouvernance foncière garantit une meilleure régulation des marchés fonciers et limite l'ampleur des conflits liés au foncier. L'urbanisation est contrôlée. Ce scénario de « rattrapage » n'est pas impossible, mais il suppose de profonds changements politiques et de sociétés (amélioration de la croissance économique et de la gouvernance foncière, maîtrise des taux de fécondité, etc.).

*Accroissement des déséquilibres et perte de la maîtrise foncière* : ce scénario ré-

1. Téléchargeable en version intégrale à l'adresse suivante : <http://www.afd.fr/home/recherche/actualites-publications-rech?actuCtnId=75992>

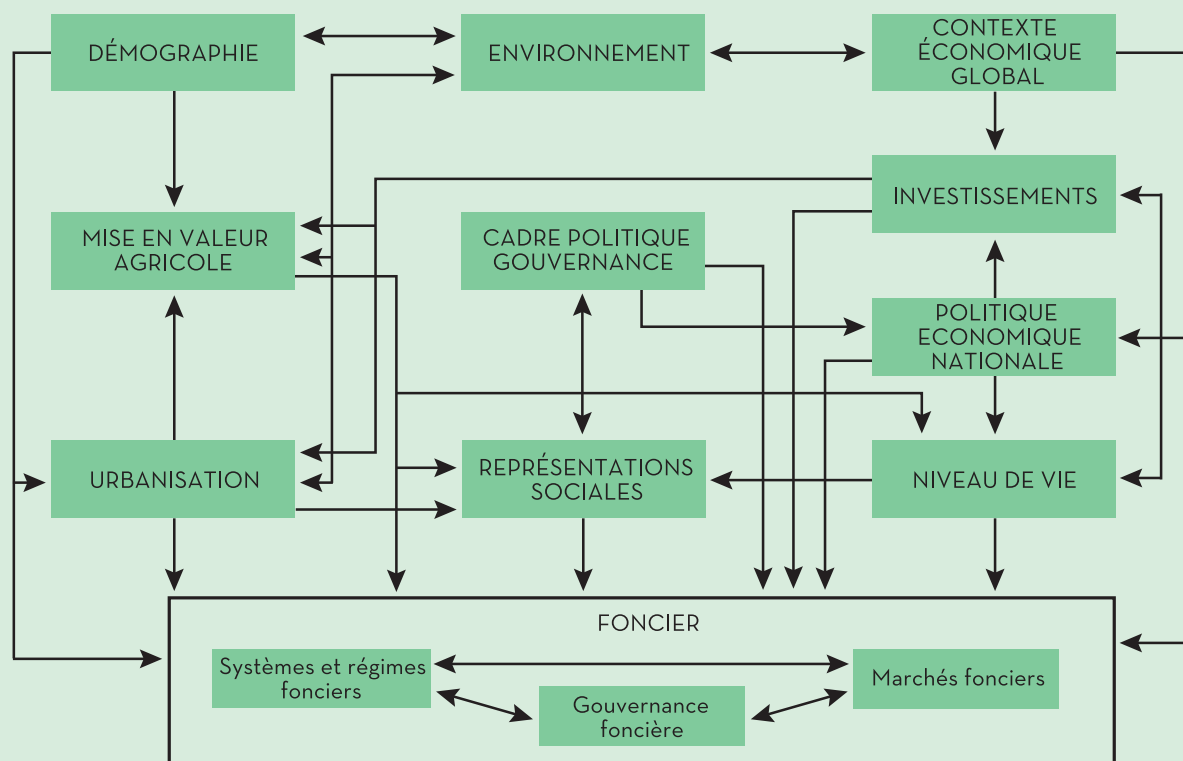


Schéma d'interaction entre les différents facteurs et leurs impacts sur les dynamiques foncières

sulterait de la détérioration constante des conditions environnementales, et en particulier celles de l'accès à l'eau. Le contexte international se détériore (conflits, crise économique) avec des conséquences sur les investissements, l'emploi, les revenus, les migrations, la mise en valeur des terres agricoles, etc. L'absence de régulation des marchés fonciers et l'échec des politiques foncières entraînent un accroissement des inégalités dans l'accès à la terre, une augmentation du nombre de conflits fonciers, une instabilité sociale, et une urbanisation incontrôlée qui engendre un étalement spatial rapide des villes au détriment des espaces agropastoraux. Ce scénario se caractérise par une perte de contrôle des États. Près de la moitié des États africains est déjà confrontés à cette situation. Pour l'éviter, des mesures importantes à la fois politiques et économiques doivent être prises au niveau national, régional et international.

*L'émergence de nouvelles formes de gouvernance foncière basées sur le pluralisme juridique* : ce scénario se traduit par la reconnaissance des droits sur les biens communs et des dispositifs de régulation par le bas. La gouvernance foncière continue à privilégier le marché et les enjeux éco-

nomiques, mais les droits dans leur diversité sont formalisés. Les échanges informels restent possibles, mais ils ne sont pas encouragés. Les États et les collectivités locales jouent effectivement un rôle de régulation. En milieu urbain, l'accent est mis sur des formes progressives d'accession à la propriété du sol. L'agriculture familiale est encouragée et se modernise en préservant ses atouts (main d'œuvre importante). Ce scénario suppose la mise en place de mécanismes spécifiques de financement de l'agriculture à long terme et requiert de l'inventivité et du pragmatisme.

**Des tendances fortes, mais le champ reste ouvert.** À côté de ces scénarios types, plusieurs situations intermédiaires sont bien sûr possibles, comme le montrent les processus en cours actuellement dans les différents pays. Il n'existe pas de voie unique. Les pays avanceront en fonction de leur histoire et du projet de société qu'ils voudront construire pour les générations futures. Ils devront composer avec trois tendances lourdes qui caractérisent actuellement les dynamiques foncières :

– *Les systèmes fonciers ont tendance à s'individualiser et à se privatiser.* La terre se concentre de plus en plus dans les mains d'une minorité. La

rente foncière qui en découle se répartit au détriment des populations les plus vulnérables et notamment les agriculteurs familiaux;

– *La mainmise sur la terre de l'État diminue.* La gestion du foncier se partage avec d'autres acteurs (collectivités locales, autorités coutumières, sociétés civiles, organisations paysannes, etc.);

– *Toutes les filières d'accès au sol et à ses ressources entrent progressivement dans une économie de marché,* même si elles restent dans certains cas conditionnées par les rapports sociaux. Le prix du sol augmente dans tous les milieux. Il n'y a pas ou peu de réflexions aujourd'hui au niveau des décideurs sur les impacts futurs du développement des marchés et les moyens de les encadrer.

Cet ouvrage comme ce numéro de *Grain de sel* permettent de cerner les opportunités et risques de ces tendances et de donner quelques points de repères aux acteurs des politiques foncières pour faire leurs choix. Aux acteurs de la coopération d'accompagner la construction de vrais débats démocratiques qui n'excluent aucune composante de la société pour que ces choix soient enfin possibles et garantis dans le temps. ■

# Inter-réseaux en quelques mots

**I**NTER-RÉSEAUX Développement rural a été créé en 1996, à l'initiative de personnes engagées dans le développement rural et avec l'appui des pouvoirs publics français. Ses objectifs sont les suivants :

- permettre la participation des acteurs du Sud à la construction des politiques agricoles nationales et sous-régionales, en disposant de moyens de s'informer et d'échanger en réseau sur les enjeux du développement rural;
- animer et renforcer un réseau de réflexions, d'échanges, de débats et d'expériences entre acteurs du développement rural et agricole dans les pays francophones;
- accompagner les acteurs du Sud (en priorité ceux d'Afrique francophone) dans leurs efforts pour promouvoir leurs agricultures paysannes familiales dans le contexte de la mondialisation.

**Des convictions :** Inter-réseaux est convaincu que faire connaître, comparer et discuter librement d'expériences multiples, rassembler à ce propos des personnes issues d'environnements professionnels, géographiques et disciplinaires variés — mais ayant pour centre d'intérêt commun le développement rural du Sud — permet à chacun d'améliorer sa propre pratique professionnelle face à des enjeux nationaux et internationaux complexes. Le travail en réseau, par une réflexion partagée et une large circulation de l'information, permet de construire et de proposer des pratiques et des politiques de développement prenant en compte l'intérêt de ceux qu'elles concernent le plus directement.

**Une particularité :** Inter-réseaux réunit plus de 6 000 membres issus d'organisations paysannes, d'ONG, de services publics, du Sud et du Nord. Les activités d'Inter-réseaux s'appuient sur le dynamisme et la participation de ses membres.

## Votre revue Grain de sel

### Participez à l'élaboration de votre revue

Écrire dans *Grain de Sel*? Réagir à un article? Apporter un témoignage, un avis? Débattre d'un sujet? C'est possible, et c'est simple!

Vous êtes plus que jamais les bienvenus pour nous écrire. Pour cela, rien de compliqué, il suffit de nous adresser vos contributions, individuelles ou collectives, à [secretariat@inter-reseaux.org](mailto:secretariat@inter-reseaux.org)

Tout texte est le bienvenu, quel que soit son format, dans la mesure où il pourra être valorisé de multiples façons (encadré, article de une ou deux pages, article sur le site web d'Inter-réseaux, etc.). Vous pouvez également nous suggérer des thématiques à creuser par email, courrier postal ou SMS au +33 (0)6 20 79 21 38

Si vous souhaitez écrire un article pour publication dans la revue, sachez qu'une page de *Grain de Sel* compte 4 000 caractères espaces compris, deux pages 8 000 caractères. Pour connaître le nombre de « caractères espaces compris » que vous avez rédigé dans une page Word, rendez-vous sur l'onglet « Outils » puis cliquez sur « Statistiques ». Un accompagnement à la rédaction peut également vous être proposé, alors n'hésitez pas à nous contacter.

Il se peut que, pour différentes raisons, un article ne puisse pas être publié immédiatement. Il est alors proposé pour une publication ultérieure ou pour une diffusion sur le site d'Inter-réseaux : [www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org)

### Vous recherchez un article dans un précédent numéro de Grain de sel?

Vous pouvez retrouver les numéros déjà parus sur le site web d'Inter-réseaux : [www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org)

seaux ([www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/](http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/)) et en particulier les articles des derniers dossiers :

- N°54-56 : Les céréales au cœur de la souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest;
- N°52-53 : Les semences : intrant stratégique pour les agriculteurs;
- N°51 : Le Nigeria : regard sur le géant agricole de l'Afrique de l'Ouest (en version française et anglaise).

### Nous préparons le prochain numéro

Il aura pour thème :

- N°58 : Valorisation des produits locaux.

Et bien sûr, à chaque fois dans la partie hors dossier, la présentation d'initiatives, la mise en débat de thèmes qui vous intéressent, des réactions ou compléments aux précédents dossiers, la rubrique « Repère », etc.

### Annnonce aux abonnés de Grain de sel

Afin d'économiser des frais de port et d'édition, de plus en plus coûteux, nous vous proposons de recevoir *Grain de sel* via email en format PDF. Si vous êtes d'accord, merci de nous le confirmer par email à l'adresse suivante : [secretariat@inter-reseaux.org](mailto:secretariat@inter-reseaux.org), en n'oubliant pas de préciser vos nom, prénom, organisme et adresse postale pour que puissions vous retirer de notre liste d'envoi courrier.

### RECEVOIR GRAIN DE SEL

*Grain de sel* est diffusé par abonnement gratuit pour les ressortissants du Sud, et payant au Nord (22 euros par an pour les personnes individuelles et 32 euros par an pour les organisations, par chèque à l'ordre d'Inter-réseaux ou par virement). Pour vous abonner, envoyez un courrier postal avec vos prénom, nom, adresse postale et adresse de courrier électronique à Inter-réseaux, 32 rue Le Peletier, 75009 Paris, ou un message à : [secretariat@inter-reseaux.org](mailto:secretariat@inter-reseaux.org)



### Comité technique

