

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 36 ● Juin 2023

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

La gestion foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar

Enjeux, défis et perspectives dans un contexte de montée des crises multifformes et de remise en cause de l'autorité publique

Cette note de synthèse reprend les présentations et les débats qui ont nourri le séminaire régional sur la gestion foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, organisé du 6 au 10 mars 2023 à Saint-Louis du Sénégal, à l'initiative du Comité technique « Foncier & développement » (CTFD). Il a réuni soixante-dix participants, membres d'organisations de la société civile, d'organisations paysannes ou des administrations foncières, et experts-chercheurs de huit pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Madagascar, Mali, Niger), ainsi que des membres du CTFD et des intervenants de l'AFD. Ce séminaire s'est structuré autour de plusieurs sessions visant à partager une diversité d'expériences et à conduire des travaux de réflexion collective en sous-groupes. Après une première intervention de cadrage par Sidy Mohamed Seck (Université Gaston Berger) et une table ronde donnant la parole aux représentants des organisations paysannes régionales (ROPPA, APESS, RBM), des sessions thématiques animées par Oussouby Touré et Pierre-Aimé Ouedraogo ont permis de partager des initiatives locales, et de discuter de leurs atouts et limites. Les échanges se sont structurés autour de quatre thématiques principales : les approches actuelles en matière de gestion foncière locale, la sécurisation des droits pastoraux, les observatoires fonciers et la réduction des inégalités d'accès au foncier. L'atelier s'est terminé par une journée de réflexion collective sur les défis qui se présentent et la manière dont le Comité et les partenaires pourraient se saisir de ces enjeux dans des travaux futurs. La présente note s'appuie sur les communications et discussions tenues durant la session thématique portant sur la gestion foncière locale.

Les politiques foncières contemporaines en Afrique de l'Ouest et à Madagascar visent à « promouvoir un développement économique en permettant un usage plus productif de la terre », et à assurer un meilleur « contrôle de la terre et des ressources »¹. Dans le contexte actuel, les politiques foncières prennent en compte d'autres aspects qui intègrent les dimensions environnementales (durabilité des ressources) et sociales (équité dans l'accès aux ressources naturelles et paix sociale). Partout, elles constituent un enjeu éminent de pouvoir à la fois pour les autorités publiques (État, collectivités territoriales), les instances coutumières et traditionnelles de gestion foncière et les particuliers (individus, familles, acteurs privés), et sont constitutives des identités et de la construction des sociétés et de l'intégration entre les groupes.

La trajectoire des politiques foncières entreprises en Afrique de l'Ouest et à Madagascar se caractérise par un principe commun fondé sur la décentralisation de la gestion foncière, qui consacre le transfert d'un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales (notamment les communes) et aux communautés locales (notamment les comités villageois), afin d'assurer une offre de service public de proximité et de qualité en matière de reconnaissance et de sécurisation formelle des droits fonciers des différents acteurs au niveau local. Malgré des choix et modèles de décentralisation qui diffèrent d'un pays à l'autre, la gestion foncière au quotidien qui en découle présente aujourd'hui des défis communs.

S'il est vrai que la décentralisation de la gestion foncière a permis de renforcer le cadre politique,

»» Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

1. Ph. Lavigne Delville, cité par Daniel Thiéba (2010), *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina*, AFD/CTFD, juin 2010.

juridique et institutionnel relatif à la gestion du foncier, des limites plus ou moins importantes demeurent, liées notamment aux difficultés d'application des lois sur l'ensemble du territoire par les États et aux conflits qui naissent parfois de l'option prise en matière de formalisation systématique des droits dans les territoires².

La montée des tensions et l'amplification des crises socio-politique et sécuritaire, et leurs lots d'effets plus ou moins directs sur le foncier et sa gestion (déplacements forcés massifs de populations locales et d'autorités, remise en cause des accords fonciers, fragilisation des relations communautaires, affaiblissement des autorités coutumières, etc.) contribuent aujourd'hui fortement à la complexification de la gestion foncière locale, et engendrent un certain nombre de transformations et de dynamiques d'exclusion et de concentration des droits (retrait de terres, occupation des terres appartenant aux personnes déplacées, accélération de la marchandisation de l'accès à la terre autour des sites d'accueil des déplacés, crispations identitaires et communautarisation des violences et tensions, etc.).

.....
2. Il faut noter que cette option de formalisation systématique des droits n'est pas directement reliée à la décentralisation de la gestion foncière et peut également être conduite directement par l'administration foncière elle-même.

Dans un tel contexte, les modèles et les instruments de gouvernance foncière locale développés dans les différents pays questionnent quant à leur capacité à faire face aux enjeux actuels et futurs.

La présente note apporte un éclairage sur ces questions sur la base des communications présentées lors du séminaire régional sur la gestion foncière en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, tenu à Saint-Louis en mars 2023 et de la lecture croisée des documents de capitalisation d'un certain nombre de processus fonciers majeurs conduits dans les pays concernés. Elle revient sur les rapports de force qui se jouent dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes (première partie), avant d'expliquer le rôle joué par différents acteurs, et en particulier les États, les partenaires techniques et financiers ainsi que la société civile (deuxième partie). Puis, elle analyse et questionne les limites des approches formalistes de la sécurisation foncière à l'aune de la politisation des structures locales de gestion du foncier (troisième partie).

Elle s'interroge enfin sur la question de la gestion foncière dans le contexte de la crise socio-politique et sécuritaire qui affecte le Sahel et menace aujourd'hui les pays côtiers, en s'intéressant autant à ses racines foncières qu'à ses incidences sur la mise en œuvre des réformes.

Troupeau bovin dans le bas-fond de Goubéré au Burkina Faso, 2014 © Ibra Touré



> DES LOIS ET DES CADRES INSTITUTIONNELS QUI NE PRENNENT PAS EN COMPTE LES LUTTES HISTORIQUES POUR LA MAÎTRISE POLITIQUE DES TERRITOIRES

Les politiques et lois régissant le foncier rural, et les choix qu'elles sous-tendent ne sont jamais neutres. Elles sont le reflet des rapports de force à un moment donné entre les différents acteurs du foncier (les États et leurs partenaires techniques et financiers, les collectivités territoriales et leurs élus, les pouvoirs locaux coutumiers, les communautés³, les multinationales et plus largement les acteurs privés, etc.).

Les avancées et retours en arrière traduisent ainsi les luttes historiques, et revirements parfois, des rapports de force entre groupes d'acteurs pour la maîtrise politique des territoires et le contrôle des ressources naturelles stratégiques.

.....
3. Au sens des groupes sociaux organisés autour d'une activité ou d'un territoire d'attache.

Ces luttes sont aujourd'hui exacerbées par les enjeux de captation de nouvelles rentes liées au développement et à l'accélération des dynamiques des marchés fonciers ruraux, aux enjeux pour les États de pouvoir disposer de terres sécurisées et facilement accessibles pour attirer des investissements étrangers et conduire leurs propres projets, au manque de mécanismes de régulation encadrant les changements d'usage des sols liés à l'urbanisation (dus notamment à des logiques d'anticipation très fortes des différents groupes d'acteurs quant à l'arrivée prochaine de la ville et à des procédures de lotissement encourageant les phénomènes de prédation sur les terres et de redistribution clientéliste des lots), etc.

Au niveau des familles et de la gestion de leur patrimoine foncier, d'importantes mutations sont également à l'œuvre : affaiblissement de la solidarité au sein des familles traditionnelles et morcellement progressif des patrimoines fonciers ruraux des familles, remise en cause des anciennes relations entre autochtones et migrants, renégociation des accords agraires et des conditions d'accès aux ressources naturelles qui entrent de plus en plus dans le secteur marchand, etc.

ENCADRÉ N° 1

Les luttes entre autochtones et migrants au Burkina Faso

Certains territoires du Burkina Faso, comme les zones d'aménagement des Vallées des Voltas (AVV) à Bagré et à Sondré-Est/Manga, les régions cotonnières de l'Ouest (Padéma, Solenzo, Kouka, etc.) ou encore la région de l'Est (Kompienga, Komondjari, Fada N'Gourma, etc.) ont fait l'objet de vagues de migrations importantes. Dans ces zones, les autochtones ont favorisé l'installation de migrants sur les terres défrichées pour étendre leur emprise foncière et affirmer leur pouvoir politique (Hochet & di Balme, 2013), à travers l'institution intégratrice du Tutorat qui assure, en même temps que l'accès à la terre, l'intégration des étrangers dans la communauté locale et fait des étrangers des alliés des autochtones qui les ont installés.

Depuis plus d'une décennie, l'augmentation de la pression foncière dans certaines zones a participé à affaiblir cette institution et a favorisé un repli identitaire des différents acteurs, avec d'un côté des autochtones qui durcissent les conditions d'accès au foncier et ont tendance à demander plus de contreparties en échange de droits de plus en plus restreints, de parcelles de plus en plus petites et de moins bonne qualité agricole (Hochet, 2014); et de l'autre, des migrants agricoles qui développent des stratégies de consolidation de leurs « acquis » et de leur « statut »

fonciers, sur la base d'alliance politico-économique et de logiques partisans.

Sur les terres rurales à vocation agro-pastorale aménagées par l'État (notamment dans le cadre de l'aménagement des Vallées des Voltas/AVV au Sourou, dans le Ganzourgou, au Zoundweogo, etc.), la gouvernance foncière est fortement marquée par la lutte pour le contrôle des territoires entre d'une part les migrants agricoles installés par l'État depuis plusieurs décennies qui revendiquent des droits de possession foncière rurale et agissent pour leur reconnaissance; d'autre part les détenteurs des maîtrises foncières coutumières qui développent des stratégies de « retraditionnalisation » pour garantir leur pouvoir et contrôle sur les terres; et enfin, les pasteurs et leurs représentants qui œuvrent pour la préservation ou la réhabilitation des zones pastorales dans leurs emprises foncières initiales et leur valorisation, en développant avec plus ou moins de réussite des stratégies d'alliance au niveau local avec l'une ou l'autre des deux autres parties.

L'adage qui dit qu'« on ne refuse pas la terre à quelqu'un qui en a besoin » n'est plus une réalité aujourd'hui. La prise de conscience d'un « espace fini » entraîne un réflexe de constitution de « réserves foncières » chez les autochtones. Les allochtones quant à eux, sont enclins à développer un esprit de clientélisme, source de nouvelles formes de transactions foncières (locations de terres, ventes de terres, etc.).

Source : Bary, Ouédraogo, Sanou et Thiéba, 2005, *Diagnostic de la situation de sécurisation foncière rurale, Rapport final*.

Les réformes foncières initiées par les pays s'inscrivent dans cette histoire longue de luttes pour le contrôle des territoires et l'accès aux ressources naturelles stratégiques. Leur caractère inclusif et participatif ne neutralise par ces luttes, voire constitue une opportunité pour certains acteurs de les raviver et faire valoir leur droit et leur légitimité. Au Niger par exemple, la mise en place de commissions foncières à différentes échelles impliquant des représentants de l'ensemble des sociétés locales, se heurte au poids des pouvoirs locaux et des chefferies qui reste prépondérant dans la gestion foncière locale au quotidien. Au Burkina, le processus d'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) a vu s'affronter deux visions opposées autour du rôle devant être dévolu à la chefferie coutumière dans l'animation des commissions foncières villageoises (CFV) et des commissions de conciliation foncière villageoises (CCFV). En Guinée, les débats se polarisent entre les tenants de la sécurisation des exploitants familiaux et les alliés des grands acteurs économiques, en particulier les exploitations agroindustrielles et exploitants miniers.

L'élaboration des réformes, comme leur mise en œuvre, sont ainsi le théâtre de rapports de force entre différents acteurs, intérêts et légitimités : des services et agents de l'État qui sont confrontés au risque de perdre du pouvoir et de l'influence par suite de la décentralisation de la gestion foncière ; des pouvoirs coutumiers qui sont suivants les pays soit marginalisés, soit renforcés ; des acteurs économiques et entrepreneurs fonciers demandeurs

de titres de propriété privée délivrés par l'État ; des autochtones en phase avec la sécurisation des patrimoines fonciers familiaux *versus* des migrants agricoles en attente de reconnaissance et de sécurisation de leur droit d'exploiter ; des organisations paysannes soucieuses des enjeux de l'émergence d'exploitations agricoles familiales compétitives ; des agropasteurs et des éleveurs transhumants militant en faveur d'un accès apaisé, sécurisé et durable aux ressources naturelles communes ; et des partenaires techniques et financiers qui incitent à la formalisation plus ou moins systématique des droits, certains privilégiant une entrée par les droits fonciers des particuliers (individuels ou collectifs) tandis que les autres mettent en avant la sécurisation formelle des communs (espaces de conservation, espaces pastoraux, etc.).

Les arbitrages faits par les États dans ces rapports de force ne sont pas toujours tranchés et fragilisent la mise en œuvre des réformes. Ils prennent en effet corps dans des conflits de leadership et rapports de force interne aux structures de l'État pour le pilotage des réformes, qui sont sources de confusion et de blocage pour leur opérationnalisation. Au Niger par exemple, on note ainsi des incohérences parfois importantes entre les textes sectoriels et l'Ordonnance mère de 1993 du Code rural, avec pour conséquence pas ou peu de synergie entre les différents ministères ou structures impliqués dans leur mise en œuvre, et dans un contexte plus large de transfert « contrôlé » et « progressif » du foncier aux communes sur fonds de mainmise et résistance par les pouvoirs coutumiers.

Campement provisoire lors de la rencontre annuelle des éleveurs « Eggo », au Niger © Oussouby Touré



> INFLUENCE DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS, DÉPOLITISATION DES DÉBATS ET RÔLE DE GARDE-FOU DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les processus de réforme ont été fortement encouragés et appuyés par les partenaires techniques et financiers. Ils ont permis dans plusieurs pays de conduire des dialogues et concertations élargies entre les différents acteurs du foncier des territoires, face à des États souvent frileux à mettre en débat leurs choix (explicités ou pas) de politiques foncières. La faible appropriation et le manque de portage politique des réformes par les États se traduisent notamment par des réformes qui mobilisent peu ou pas de ressources financières publiques, restent dépendantes de l'aide extérieure, et sont fortement influencées par les référentiels des partenaires techniques et financiers qui les accompagnent.

En Côte d'Ivoire par exemple, le partenariat entre l'État et les institutions financières internationales (Banque mondiale et Société financière internationale) a ainsi favorisé selon certains observateurs une conception propriétaire de la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural.

Plus largement, le positionnement des États dans les réformes foncières questionne sur leur capacité et leur volonté d'assumer leur responsabilité dans les choix qui sont opérés. L'initiative et le cadrage des initiatives de réforme, leurs contenus, leurs rythmes comme leurs modalités de mise en œuvre sont ainsi presque toujours conçus dans le cadre de projets financés majoritairement voire exclusivement par les PTF (avec dans certains cas la contribution des sociétés privées immobilières ou minières), et sont souvent influencées au travers des outils qui y sont promus par certaines catégories d'acteurs en lien avec le foncier (administration foncière, notaires, géomètres, etc.).

Face au manque de volonté des États et au poids de plus en plus important des organisations internationales et des lobbies sectoriels nationaux ou internationaux dans la conception et la mise en œuvre des réformes, la société civile dans les pays s'organise pour défendre et garantir des processus inclusifs qui prennent en compte les intérêts des exploitations familiales dans leur diversité. Ces mobilisations ont permis en particulier dans certains contextes de maintenir le cap de réformes qui ont fait le choix de reconnaître les droits fonciers locaux des populations (suppression de la présomption de domanialité) et d'aller vers une décentralisation de la gestion foncière.

ENCADRÉ N° 2

Une société civile malgache mobilisée face à la remise en cause des acquis de la réforme foncière de 2005

Sous l'impulsion des organisations de la société civile dès 2003, l'appui d'experts fonciers, la position favorable du ministère de l'Agriculture (alors en charge du foncier) et la présence de bailleurs prêts à financer une réforme du secteur, une lettre de politique foncière a mis en place en 2005 les fondements d'une nouvelle réforme reposant sur la décentralisation et le transfert de nouvelles compétences foncières aux communes, en particulier en matière de certification.

Cependant, la suite du processus a connu un cycle de tensions permanentes entre les acteurs de la gestion foncière. Au fil des années, l'administration foncière centrale a en effet pris différentes initiatives visant à circonscrire les pouvoirs des communes en termes de gestion foncière et à rendre la certification plus difficile, créant différentes sources de blocage à l'action des communes par des mesures imposées en amont de la création de guichets fonciers communaux et ensuite dans l'exercice de leurs missions.

Dans ce contexte, la société civile a su se mobiliser pour faire infléchir l'État sur certaines orientations.

À titre d'exemples, on peut noter les repères suivants :

- En 2012, deux notes administratives issues des services fonciers centraux suspendent les activités des guichets fonciers dans 13 communes de la région d'Analamanga. La société civile sur le foncier, regroupée sous l'égide de la plateforme nationale SIF (Solidarité des intervenants sur le foncier) s'y oppose (sur la base d'une requête auprès du Conseil d'État en date du 18 septembre 2012) et obtient gain de cause. La Direction générale des services fonciers a annulé, en cours de procès, les notes objets du litige.
- En 2015, l'administration foncière tente d'imposer dans le cadre d'une nouvelle version de la loi sur la propriété foncière privée la transformation obligatoire des certificats en titres dès lors qu'il y a une mutation (par voie d'héritage, de vente ou de cession gratuite). L'objectif est de transformer le certificat en une première étape de l'immatriculation, et de reconstruire ainsi le monopole de gestion de l'administration foncière sur l'ensemble des terrains enregistrés légalement. Le ministère en charge des finances, informé par différents réseaux d'experts fonciers de la société civile et des projets de développement, et ne pouvant obtenir un appui budgétaire conséquent de la Banque mondiale qu'en faisant preuve de l'avancée des réformes dans le pays, demande au ministère en charge du foncier de supprimer cette obligation. .../...

- En 2021, le vote à l'Assemblée nationale d'une nouvelle loi sur la PPNT (loi 2021-016) vient consolider la position de l'administration centrale et remettre en cause les fondements de la réforme foncière. Cette loi a été conçue et rédigée unilatéralement par l'administration foncière sans consultation des autres acteurs du foncier, ni mobilisation du comité de rédaction des textes sur le foncier. Cette nouvelle loi fait réagir la société civile nationale spécialisée sur le foncier, la SIF, mais aussi les organisations paysannes, regroupées au sein du CNAF (Comité national des agricultures familiales). Elle fait également réagir les maires qui, la plupart du temps, sont réticents à s'opposer au gouvernement pour des raisons d'allégeance et de dépendance. Cette nouvelle loi fait également réagir, par l'entremise de la société civile, d'experts et de chercheurs, les autres plateformes de la société civile nationale et internationale, des journalistes, mais également les partenaires techniques et financiers de la réforme foncière et du développement rural en général. Ces différentes parties font des communiqués, envoient des courriers à la présidence

ou sollicitent des rendez-vous auprès des hauts représentants de l'État. Face à ces contestations couplées à plusieurs échelles, et dans un contexte pré-électoral (élections prévues fin 2023), le gouvernement engage des changements radicaux : changements des équipes au niveau du ministère en charge du Foncier, reprise du débat national en conviant les différentes parties (société civile, maires, projets de développement, etc.), réécriture d'une nouvelle loi et pressions sur les projets pour distribuer des certificats fonciers en présence de la presse. Cas historique dans la production législative, moins d'un an après sa sortie, la loi 2021-016 est profondément revue (loi 2022-13). Cette dernière vient réaffirmer les orientations initiales de la réforme.

Source : Rakotomalala H., 2023, *Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar : fondements, avancées, rapports de force et enjeux*, Regards sur le foncier n° 14, « Gouvernance foncière locale, quelles approches et institutions mobilisées pour répondre aux différents enjeux? », Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE.

Dans d'autres contextes comme au Sénégal, et face aux réticences de l'État à engager un débat ouvert sur les choix de politique à promouvoir, la société civile s'est organisée depuis 2010 et regroupée au sein du Cadre d'action et de réflexion sur le foncier au Sénégal (CRAFS) pour davantage peser dans les rapports de force. Le démarrage du Projet Cadastre et sécurisation foncière (Procasf) mis en œuvre par l'État à travers son ministère des Finances et du Budget et financé par la Banque mondiale, qui vise le cadastrage intégral du territoire, vient aujourd'hui fragiliser les rapports de force construits par la société civile. Alors que le processus participatif de réforme foncière qui avait mobilisé toutes les parties prenantes et conduit à l'élaboration d'un document de politique foncière consensuel est à l'arrêt complet, le sentiment partagé est que l'État engage à travers ce projet une « réforme en douceur » qui ne veut pas dire son nom.

Campement Peul du Ferlo entre Widou et Tatki au Sénégal, 2020 © Ibra Touré



La priorité des financements donnée aux États par les PTF vulnérabilise ainsi les autres acteurs des politiques dans leur capacité à agir indépendamment des États, à peser sur les processus d'élaboration et de mise en œuvre des réformes, et finalement à promouvoir des visions alternatives à l'individualisation et marchandisation des droits.

> LES LIMITES DES DÉMARCHES DE FORMALISATION DES DROITS FONCIERS ET LEURS ALTERNATIVES

À des degrés différents suivant les pays, les réformes foncières en cours préconisent des démarches de formalisation des droits comportant d'important écueils à plusieurs niveaux :

- **la technicisation de certaines approches** (délimitation, géo-référencement, clarification des droits, paiement des actes, enregistrement des droits, etc.) qui ont un impact non négligeable sur le coût des actes délivrés pour les usagers et se font souvent au détriment des temps de concertation/dialogue/négociation d'une part, au sein des familles/lignages détenteurs d'emprises foncières coutumières, et, d'autre part, entre les « propriétaires terriens », les autorités coutumières et traditionnelles et les divers usagers des terres rurales (migrants, pasteurs, etc.). Il faut noter aussi que dans certains pays, en fonction des modalités de rémunération des techniciens mobilisés (paiement à

l'hectare ou à l'acte) des biais importants sont observés (enregistrements de droits individuels sur de petites parcelles ou au contraire enregistrement de domaines familiaux sur plusieurs hectares) sans que cela soit directement lié aux modalités réelles de gestion des patrimoines familiaux.

- **La priorité donnée à la formalisation des droits (qu'ils soient collectifs ou individuels) au détriment de la sécurisation des ressources communes et partagées**, qui tend à inscrire les réformes et à lire leurs résultats non pas à l'aune des changements observés dans les pratiques et dans l'adoption de modalités plus concertées de gouvernance foncière locale (logique processuelle), mais davantage au nombre de papiers délivrés. Ce tropisme a une incidence négative sur la sécurisation des espaces pastoraux, des forêts et ressources partagées, ainsi que sur la consolidation ou reconnaissance légale des accords locaux passés entre acteurs autour de règles d'accès partagé à ces ressources. Il pré-

sente également un risque de marginalisation des droits fonciers de l'État et des collectivités territoriales dont les domaines fonciers ne sont presque jamais légalement constitués.

- **Le biais propriétaire des réformes qui mettent l'accent sur la sécurisation des propriétaires plutôt que des usagers/exploitants**, avec des réformes qui dans bien des cas conditionnent la sécurisation des accords entre propriétaire et exploitants (droits délégués) à la formalisation des droits des détenteurs de patrimoines fonciers (possession/propriété). Il tranche avec les pratiques locales de sécurisation des droits, centrées sur la sécurisation des accords et arrangements verbaux qui se fondent d'une part sur la qualité des relations sociales jugée bonne entre les deux parties, et d'autre part sur la formalisation de « petits papiers » qui bien que présentant de nombreuses incomplétudes sont largement utilisés pour sceller les rapports contractuels entre les acteurs du foncier au niveau local.

ENCADRÉ N° 3

L'exemple du « planter-partager » en Côte d'Ivoire, un contrat agraire fondant les relations foncières dans les zones forestières ivoiriennes

Les contrats de « planter-partager » (P&P) sont en plein essor dans différentes régions de la zone forestière ivoirienne depuis plus d'une décennie et apparaissent comme une pratique institutionnelle d'accès à la ressource foncière et une alternative à la vente des terres qui constitue une source majeure de conflits fonciers.

Selon les données de l'étude conduite en 2022 en territoire agni-indénié, dans le département d'Abengourou, les autochtones « agni » (qui comptent 98 % des possesseurs des terres) représentent le principal groupe culturel qui cède des parcelles de culture en « planter-partager ».

Les migrants allogènes constituent la majorité des preneurs-exploitants (66 %), avec en tête les Burkinabés (54 %), les Béninois (7 %), les Ghanéens et Togolais (5 %).

On distingue deux grandes formes de contrat de « planter-partager » : le contrat de partage du revenu de la récolte qui concerne 78 % des contrats et le contrat de partage de plantation qui concerne environ 22 % des contrats. Même si on observe une variante selon les zones, il ressort en général que le contrat de partage de récolte

représente la pratique de P&P la plus dominante (73 % des parcelles concernées), contre 27 % pour le contrat de partage de plantation.

La parcelle foncière objet du contrat reste sous le contrôle social du cédant et de sa famille. Toutefois, environ 21 % des cédants acceptent que leurs preneurs puissent mettre leur part de plantation en « garantie », en cas de nécessité comme pour des raisons de santé ou de décès, mais avec l'autorisation des propriétaires coutumiers de la terre.

Toutefois, bien que le P&P soit un contrat socialement accepté par les acteurs (détenteurs de droits coutumiers et exploitants preneurs de terres), il représente potentiellement une source de conflits dans le cas des transferts clandestins, d'une contestation intra-familiale de la légitimité de la délégation des droits à des acteurs étrangers aux territoires ruraux et en l'absence d'une formalisation institutionnelle du contrat. Le décès des contractants (preneurs et cédants) ou de l'une des parties constitue un risque majeur de remise en cause du contrat par les héritiers.

Source : Kouamé G., 2023, *La pratique contractuelle du « planter-partager » en Côte d'Ivoire : quelle formalisation des droits fonciers et des transferts de droits?*, Regards sur le foncier n° 14, « Gouvernance foncière locale, quelles approches et institutions mobilisées pour répondre aux différents enjeux? », Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE.

- **La politisation des structures locales de gestion foncière promues par les réformes**, en particulier à l'échelle villageoise, du fait de démarches standardisées majoritairement inspirées des approches classiques d'appui à l'autopromotion du monde rural⁴ qui ont sous-estimé le caractère éminemment politique de la gestion du foncier. Les populations à la base ont du mal à s'approprier ces démarches qui sont perçues plus comme des instruments aux mains de l'exécutif communal (voire du maire) ou des autorités coutumières et traditionnelles locales (notamment les chefs de village, de canton, de campement, etc.), que de réels outils de gestion foncière locale

4. La composition des structures locales de gestion foncière est parfois définie de manière très précise dans les décrets d'application des textes de loi pour assurer une « représentativité » des différents groupes d'acteurs. C'est par exemple le cas des CCFV au Burkina Faso, qui doivent être présidés par l'autorité coutumière traditionnelle et composés de secrétaires, représentants des autorités religieuses, représentants de chaque organisation professionnelle (agriculteurs, éleveurs, etc.), représentants des femmes, représentants des jeunes.

au service de la sécurisation des droits des différents usagers.

Voir l'encadré n° 4 ci-dessous.

- **L'instrumentalisation des démarches dans les jeux et rapports de force locaux qui peuvent être sources de conflits et de tensions**, et accentuer les phénomènes d'exclusion ou de précarisation de certains acteurs, en particulier les femmes, les cadets, les migrants, et les pasteurs.

Ces constats mettent en évidence l'importance, d'une part, d'envisager l'offre de sécurisation foncière sous l'angle de la reconnaissance de la diversité des droits fonciers existants (propriété, possession, usages) en particulier de nature collective et sur des ressources partagées et, d'autre part, d'élargir et approfondir les analyses sur les modèles et les dispositifs alternatifs de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers des acteurs, en réfléchissant davantage l'intégration des pouvoirs coutumiers et leur articulation aux autres sources de légitimités, en particulier celles qui émergent dans le cadre des crises socio-politiques et sécuritaires.

ENCADRÉ N° 4

Des enjeux de politisation des structures locales de gestion foncière sous-estimés

Dans le contexte du Burkina Faso, près de quinze ans après l'adoption de la loi foncière rurale et de ses décrets d'application prioritaires, il apparaît que les conseils villageois de développement (CVD), les commissions foncières villageoises (CFV) et les commissions de conciliation foncière villageoise (CCFV) connaissent toujours de grandes difficultés à effectuer correctement les missions de service public qui leur sont confiées. La situation semble même s'être accentuée dans le contexte de la crise sécuritaire qui s'amplifie à travers tout le pays depuis quelques années.

L'évaluation quinquennale de l'application de la loi n° 034-2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso (ODEC, 2021) a révélé un certain nombre d'insuffisances liées notamment à la fonctionnalité des CFV/CCFV (insuffisance de ressources financières et logistiques, faible implication/intérêt de certains membres, manque de concertation, faibles capacités des membres au plan opérationnel, etc.). Mais c'est surtout dans leurs liens que ces CFV/CCFV ont avec les communes et les autorités villageoises qu'apparaissent les signes d'instrumentalisation à des fins politiques ou autres.

À titre d'illustration, on peut noter les cas d'implication orientée et plus ou moins ouverte de ces autorités communales et villageoises (maires, chefs de village) dans le choix des membres CVD, CFV et CCFV, pour y « placer » leurs militants ou sympathisants afin de s'assurer de leur soutien et ainsi faire de ces structures des « chambres de résonance » des projets politiques

de l'exécutif communal ou des choix (y compris arbitraires) des autorités coutumières et traditionnelles en matière de gestion foncière locale. D'où (en partie) l'hésitation de certaines de ces autorités pour prendre l'initiative ou accompagner résolument les processus de renouvellement périodique des membres des CVD, CFV et CCFV (comme l'exige la loi), la crainte étant de perdre le « contrôle » de ces structures.

Ces choix partisans induisent de nombreux biais. Alors que la composition attendue des CCFV définie par décret devrait normalement assurer une représentativité de tous les groupes d'acteurs stratégiques présents sur le terroir villageois, les membres finalement choisis peuvent ne pas être du tout représentatifs des acteurs stratégiques en présence. Dans certains villages où l'élevage pastoral est important, il n'est pas rare de constater que la personne désignée pour représenter les éleveurs est engagée dans un système d'élevage minoritaire dans la zone (activité porcine, avicole, etc.) et que les éleveurs de bovins ne sont donc absolument pas représentés dans ces instances.

La même tendance est observée dans les zones de conflits au Mali où le choix des membres des CoFos sont quelquefois biaisés par les autorités politiques et/ou administratives à différents niveaux, malgré les dispositions prises pour aller vers le niveau village susceptible d'avoir moins d'enjeux pour les responsables politiques au niveau de la capitale. Les nombreux retours d'expériences montrent que dans la région de Mopti, les pressions exercées par les leaders politiques pour le choix des membres des commissions foncières villageoises sont de plus en plus fortes, créant des frustrations qui pourraient avoir des conséquences sur les mandats de ces acteurs majeurs pour la gouvernance foncière.

> LES ENJEUX SPÉCIFIQUES LIÉS À LA GESTION FONCIÈRE LOCALE EN CONTEXTE DE CRISE

La question foncière ne suffit pas à elle seule à expliquer la montée des violences dans les territoires impactés par la crise-sociopolitique et sécuritaire qui touche aujourd'hui le Mali, le Niger et le Burkina et menace les pays côtiers. Mais elle l'explique en partie, en étant un objet source de différentes légitimités, où se cristallisent des dimensions majeures à la fois productive, territoriale, politique et identitaire.

Le contrôle de la terre et les inégalités d'accès aux ressources agropastorales ont été au cœur des luttes et violences qui ont marqué l'histoire, les territoires et la construction/maintien/conquête des pouvoirs. Le développement et l'accélération des marchés fonciers (impliquant dans certains cas des collusions entre des sociétés privées et l'État), l'instrumentalisation des projets d'aménagement (qui se font parfois au détriment d'une communauté ou d'un groupe, générant ainsi des sentiments de dépossession susceptibles d'alimenter les violences), et une gouvernance du secteur aurifère (industriel ou artisanal) perçue comme servant les intérêts des élites, sont venus aggravés des sentiments de frustrations/dépossessions de certains communautés vis-à-vis de l'État ou d'autres communautés.

Combiné à d'autres facteurs, parmi lesquels le rôle joué par la colonisation dans la contestation/renversement des pouvoirs locaux, la dégradation des rapports États-Citoyens (nombreux cas de corruption des élites, sous-investissement public chronique et sentiment de marginalisation), les abus des forces de l'ordre et de sécurité, l'incapacité de la justice à résoudre avec impartialité les conflits fonciers, les difficultés croissantes d'accès aux terres et aux ressources naturelles qui questionnent l'avenir d'une partie des jeunes ruraux dans les activités agro-sylvo-pastorales, la politisation des pouvoirs coutumiers, les inégalités sociales dans certains territoires, etc., viennent expliquer une crise de nature avant tout insurrectionnelle qui s'installe dans la durée.

L'expansion de la crise ces dernières années a eu des conséquences sans précédent dans les territoires (déplacements forcés, délocalisation des autorités et reconfiguration de la gouvernance des territoires, montée des trafics, communautarisation des violences, perte d'accès aux moyens de production, crise humanitaire, coups d'États, etc.) aux implications fortes sur les dynamiques foncières et leur gouvernance, parmi lesquelles :

- une administration des ressources naturelles par les acteurs de la violence dans les territoires non contrôlés par l'État, qui s'appuie sur des systèmes de taxes et exclut une partie des groupes et communautés ;

Troupeau bovin dans la zone du Ferlo sénégalais pendant la saison sèche © Ibra Touré



- une accélération des transactions sur les marchés fonciers dans les zones accueillant massivement les déplacés internes et des processus d'appropriation/privatisation des ressources naturelles partagées (aires protégées et zones de pâture);
- une aggravation des tensions entre les communautés, voire une communautarisation des tensions dans certains territoires, qui peut donner lieu à des remises en cause des relations de tutorat et des accords passés entre les familles pour l'exploitation des terres et des ressources partagées;
- une remise en cause des interdits sociaux et des retraits de terres qui se font au détriment des populations les plus vulnérables, en particulier les femmes et les jeunes;
- des tensions parfois fortes entre personnes déplacées et populations hôtes autour de l'accès à l'aide humanitaire, notamment lorsque cette dernière travaille à la redistribution des moyens productifs;
- des structures locales de gestion foncière et leurs autorités (qu'elles soient décentralisées ou coutumières) indexées par les populations dans l'accélération des marchés fonciers et la décapitalisation des patrimoines fonciers familiaux.

Face à l'exacerbation des violences et à l'installation dans la durée de la crise, les organisations paysannes, adaptent leur stratégie pour maintenir des services à leurs membres :

- **dans les chefs-lieux et périphéries encore accessibles et concentrant un nombre important de déplacés**, elles intensifient et diversifient les investissements et services rendus à leurs membres, et notamment en matière de diversification de sources de revenus. Leurs modes opératoires évoluent progressivement dans certaines localités vers des actions d'urgence, à la faveur de financements issus principalement de l'aide humanitaire;
- **dans les territoires sous emprise des groupes armés mais qui restent accessibles aux organisations** via leurs relais locaux, elles adaptent leurs approches, leur méthodologie et les niveaux/types d'investissements de manière à ce qu'ils ne dépendent pas de compétences et prestataires extérieurs; leur capacité de négociation et de dialogue avec les groupes armés relevant de l'extrémisme violent est souvent déterminant dans le maintien de leur accès à ces territoires;
- **dans les zones contrôlées par les groupes armés**, un retrait ou un abandon des projets

en cours pour garantir la sécurité des équipes, même si le devenir de ceux qui sont restés pose question et qu'une partie de la résolution de la crise passera par la capacité de l'État à (ré)investir dans ces territoires.

Les conséquences durables de la crise dans les territoires et ses risques de contagion aux pays côtiers demandent de prendre en charge plusieurs enjeux pour l'avenir :

- documenter les nouvelles problématiques foncières nées de la crise et ses impacts dans les territoires et notamment :
 - > la régulation de l'accès au foncier dans les territoires d'accueil et des tensions autour de l'accès aux ressources,
 - > les modalités de gestion de la terre et des ressources dans les territoires sous emprise des acteurs relevant de l'extrémisme violent,
 - > la question des retours dans les territoires d'origine (réflexion prospective);
- tirer les leçons de l'expérience du Burkina/Mali/Niger sur les liens entre foncier et conflits violents, pour alimenter le dialogue de politique conduit dans le cadre des réformes en cours, et intégrer les leçons apprises dans les cadres juridiques en construction;
- dans les pays côtiers, adapter les modalités de gestion du foncier pour prendre en compte les déplacements de populations et conduire un plaidoyer auprès des États pour qu'ils anticipent et adoptent des démarches de prévention (vs approche sécuritaire).

> CONCLUSION

Les processus de réforme foncière basés sur la décentralisation de la gestion du foncier menés en Afrique de l'Ouest et à Madagascar présentent aujourd'hui autant d'opportunités que de défis dans un contexte de crises multiformes où les autorités sont questionnées sur leur capacité à mettre en place les conditions d'un pacte social renouvelé qui intègre l'ensemble des composantes des sociétés locales.

Les expériences et travaux présentés lors du séminaire ont mis en particulier en avant la nécessité de :

- intégrer plus clairement dans les débats de politique foncière, l'articulation des pouvoirs et responsabilités aux différentes échelles dans la mise en œuvre des réformes, en précisant en particulier la place et le rôle à jouer entre les autorités décentralisées et les pouvoirs coutumiers;

- prendre en compte la structuration des pouvoirs et des sociétés dans l'élaboration des dispositifs de gestion du foncier et accompagner l'intégration de la prise en compte et la reconnaissance des droits des populations les plus marginalisées dans les territoires (femmes, jeunes, migrants, etc.);
- inciter les États à davantage de mobilisation des ressources publiques dans le financement des réformes et de la gestion foncière, à la fois en termes d'élaboration et de mise en œuvre;
- appréhender et évaluer les réformes à l'aune des processus de changements qu'elles accompagnent et non en termes de résultats chiffrés (nombre de certificats délivrés, de parcelles référencées, etc.);
- mettre l'accent dans l'élaboration comme dans la mise en œuvre des réformes sur la sécurisation des droits collectifs et des usages partagés sur des ressources communes; et la sécurisation des accords et ententes entre les différents usagers;
- mettre en place les conditions d'une réelle participation des différentes composantes des sociétés locales au débat de politique publique et de mise en œuvre des réformes, en travaillant en amont sur l'accompagnement et des approches par les droits;
- prévoir des financements spécifiques et indépendants des États qui permettent d'appuyer la construction de contre-pouvoirs et une capacité de veille sur les dynamiques foncières et les processus de réforme à l'œuvre;

- dans les contextes en crise, conduire des réflexions prospectives sur la place et le rôle joué par le foncier dans la construction de la paix.

À l'heure où le pari de la décentralisation de la gestion foncière se heurte à des crises sans précédent, les actions de sécurisation formelle à elles seules ne suffiront pas à créer et garantir les conditions d'amélioration de la productivité des investissements agro-sylvo-pastoraux, ni la mise en place d'un accès apaisé et durable aux ressources.

En tout état de cause, en Afrique en général et au Sahel en particulier, la terre était hier « socle de l'identité » et « source nourricière ». Elle constitue aujourd'hui – et peut-être encore plus demain – un facteur de blocage de l'idéal « nation », de déconstruction progressive des territoires nationaux et locaux, d'éloignement entre les citoyens et les États, d'injustice entre les « citadins » et les « ruraux », de suspicions entre « riches » et « pauvres », de doutes, de peurs et d'incertitudes. La gouvernance foncière locale doit être à la hauteur des enjeux de développement et du vivre-ensemble. C'est un impératif. ●

Cette note a été rédigée par **Pierre-Aimé Ouedraogo, Sidy Mohamed Seck** (UGB Saint-Louis) et **Oussouby Touré**.
Remerciements à **Georges Kouamé** (Université d'Abidjan), **Mamadou Goïta** (Irapad), **Aurore Mansion** et **Amel Benkahla** (Secrétariat scientifique du Comité Foncier) pour la relecture attentive de la note de synthèse et leurs apports.