

LA QUESTION FONCIERE, LES RESSOURCES NATURELLES ET L'ENVIRONNEMENT : trois dimensions indissociables du développement dans le monde contemporain

Aurélie Binot¹ et Alain Karsenty², ¹Chargée de recherche au CIRAD au sein de l'unité de recherche « Gestion intégrée de la faune », TA 30/E Campus international de Baillarguet 34 398, Montpellier cedex 5 - France ; GEPAC (ULB/UE), courriel : aurelie.binot@cirad.fr, ²CIRAD, Département "Environnements et Sociétés", UPR 36 TA C-36/D, Campus de Baillarguet, 34398 Montpellier Cedex 5, Courriel : alain.karsenty@cirad.fr

La question foncière rurale est restée longtemps l'apanage de quelques spécialistes, quels que soient leurs champs disciplinaires. Mais les enjeux associés au foncier ont évolué depuis une vingtaine d'années. Si traditionnellement les économistes ruraux ont lié l'incitation à investir à la sécurité de la tenure foncière, l'émergence des préoccupations environnementales a attribué un rôle important aux questions foncières dans la gestion des ressources naturelles renouvelables. Lier la question du foncier à celle des ressources naturelles suppose de rompre avec la conception traditionnelle du foncier, dans laquelle le droit exercé sur le fonds (le sol) détermine le droit s'exerçant sur les autres ressources. Cette conception des rapports de droit s'exerçant sur l'espace est en contradiction avec les pratiques agraires de nombreuses sociétés paysannes, là où les espaces ne sont pas strictement spécialisés et cloisonnés par les conditions de la production et des échanges économiques. La foresterie nous fournit maints exemples d'une dissociation du droit foncier et des droits s'exerçant sur les arbres. Le pastoralisme nous montre que la gestion des points d'eau est liée à l'organisation des déplacements saisonniers des troupeaux, et que les modalités de leur appropriation n'ont que peu de liens avec le statut de la terre. Dans des écosystèmes complexes comme le delta intérieur du Niger, où les terres sont souvent alternativement inondées et exondées, un même espace peut faire l'objet de plusieurs exploitations successives par des usagers différents : pêcheurs, cultivateurs, éleveurs.

La régulation de l'accès au foncier et la sécurisation de droits sont donc au cœur des enjeux de gestion des ressources renouvelables, notamment en termes de prévention des conflits (à un niveau local, national ou régional). Dans la plupart des situations marquées par une gestion conflictuelle de l'accès à l'espace, les dynamiques d'appropriation foncière s'opèrent dans un contexte où la rareté relative de la terre se cumule à une croissance démographique importante, à de faibles revenus des ménages et à une crise du renouvellement des ressources naturelles. Cette compétition pour l'accès s'accompagne en outre, dans la majorité des cas, de la recomposition des cadres

politiques de régulation : désengagement de l'État du processus de régulation, effritement ou (selon les cas) renforcement de pouvoirs coutumiers (ou « néo-coutumiers »), et émergence de nouveaux centres de décision.

De nombreuses situations de précarité foncière et de conflits pour le contrôle du sol et des ressources cristallisent des enjeux noués à diverses échelles. De multiples arènes de pouvoir sont investies (de l'univers familial et villageois aux champs économiques et politiques nationaux) par ces questions foncières complexes. En outre, les règles relatives à l'utilisation de l'espace et de ses ressources (dans un contexte rural, urbain ou périurbain) et la régulation de l'accès au foncier s'inscrivent dans un cadre institutionnel et réglementaire compliqué : pluralisme de normes, difficulté de mise en œuvre des politiques publiques, enchevêtrement de droits, superposition des échelles d'intervention, complexité de la relation entre foncier et ressources naturelles renouvelables, émergence de dynamiques de privatisation, ...

Des opérations foncières pour gérer les ressources naturelles renouvelables

Ces dernières décennies, une vague de législations environnementales ont été marquées, dans les pays africains, de tentatives de « mise en ordre » des espaces, marqués par une forte spécialisation des modalités d'exploitation, une modification profonde des droits d'accès et d'usage et, souvent, la possibilité, pour les populations locales, de bénéficier de revenus nouveaux (forestiers, touristiques, cynégétique, etc.).

La mise en œuvre de ces politiques foncières s'opère généralement par le biais de projets/programmes cofinancés par des bailleurs de fonds internationaux, qui se revendiquent souvent d'une démarche participative. Il n'en demeure pas moins que la gestion de ces nouveaux types d'espace spécialisés (tels que les forêts communautaires au Cameroun, les territoires de

chasse communautaire au Burkina Faso ou au Zimbabwe, les zones tampons d'aires protégées au Gabon ou au Tchad, ou encore les couloirs pastoraux au Niger) se heurte à des difficultés d'ordre technique (modalités d'exploitation), organisationnel (modalités d'association et de négociation), financier (conflits d'intérêts et irrégularité des retombées financières...) et surtout politique (implication des élites, enjeux de pouvoir liés à la gestion et à l'exploitation du milieu naturel).

Ces opérations, qu'il s'agisse de réformes agraires, de plans d'aménagement, de privatisation de terres collectives ou de révision de codes pastoraux, s'accompagnent de profonds changements d'ordre institutionnel, tant au niveau des sphères normatives coutumières qu'administratives. De plus, l'émergence de nouveaux modes de concertation et les transferts de pouvoir pour la gestion des ressources naturelles renouvelables s'inscrivent dans des cadres juridiques dont la validité et la viabilité ne sont pas toujours garanties. Les modalités de conception et de mise en œuvre de ces opérations foncières se prêtent donc bien au jeu d'une analyse anthropologique, sociopolitique ou socioéconomique, mettant en évidence les logiques d'acteurs et les dynamiques territoriales à l'œuvre localement ou à un niveau central.

Un accent particulier sur le foncier pastoral et forestier

Certains des articles proposés dans ce numéro spécial ont été rédigés sur base de communications orales présentées lors du colloque « Les frontières de la question foncière : Enchâssement social des droits et politiques publiques », qui s'est tenu à Montpellier (France) du 17 au 19 mai 2006.

Les questions foncières et de gestion des ressources naturelles renouvelables qui sont soulevées ici proposent une réflexion sur les politiques publiques, les modalités de gouvernance environnementale, et les approches – souvent innovantes – mises en œuvre par les projets de développement. Nous analyserons notamment la solidité de l'ancrage de ces opérations foncières dans les réalités socioéconomique et politique locales et leurs impacts économiques, écologiques et sociopolitiques.

Nous explorerons dans ce numéro, notamment à travers la contribution d'A. Binot et D.V. Joiris, comment les impacts foncières des politiques d'aménagement se traduisent dans le contexte particulier de la gestion des périphéries d'aires protégées en Afrique subtropicale. La complexité des questions foncières dans ce contexte particulier est bien souvent méconnue des agents en charge de la mise en œuvre de ces opérations d'aménagement territorial. Cette complexité tient notamment à la forte mobilité de certains acteurs : agropasteurs et éleveurs transhumants ou migrants. La complexité des modalités de gestion de terroirs agropastoraux dans le contexte d'intervention d'un projet de conservation sera également illustrée au niveau d'une aire protégée camerounaise par M. Harchies, A. Binot et E. Wolff. Dans le même ordre d'idées, M. Lieugong et O. Sama

décrivent comment, dans le sud du Tchad, la mobilité pastorale, exacerbée par les crises écologiques et sociopolitiques que connaît le pays, est peu prise en considération dans l'arbitrage foncier exercé par les autorités politiques locales.

La légitimité foncière des éleveurs mobiles sera également analysée dans la contribution d'A. Convers, I. Chaibou, A. Binot et D. Dulieu, dans une étude de cas transfrontalière relatant le processus d'aménagement territorial en périphérie du parc régional du W au Niger, au Burkina Faso et au Bénin. Dans le contexte de la gestion de cette même aire protégée, la contribution de C. Vermeulen, A. Lamon, B. Kabore et A. Lankoande met quant à elle en lumière le décalage que l'on relève communément entre d'une part la phase de conception des politiques de gestion des ressources naturelles renouvelables – avec les enjeux que cela soulève dans les arènes politiques à différentes échelles, du chef de terre local au bailleur de fonds international – et d'autre part le dispositif opérationnel mis en œuvre, avec les jeux de pouvoir et les conflits d'intérêts qui se révèlent alors. Les conflits qui naissent autour de ces enjeux, et leurs impacts en termes écologiques, sociopolitiques et socioéconomiques sont également bien illustrés à travers l'analyse que proposent S. Selmi et M. Elloumi du processus de privatisation des terres collectives des groupes semi-nomades du Centre et du Sud tunisien.

Ces différentes contributions traitent également de la complexité des articulations entre différentes échelles d'intervention dans le cadre des opérations foncières impliquant des acteurs pastoraux. Cette notion sera approfondie dans l'étude de cas éthiopienne que nous livre J. Helland, où la modification du régime foncier à l'échelle nationale entraîne une redistribution des droits d'usage locaux.

Mais la complexité des opérations foncières qui sont présentées ici tient également à la difficulté qu'il y a à intégrer dans un même dispositif d'aménagement des enjeux de conservation et des enjeux de production (forestiers, pastoraux ou agricoles). La plupart de ces opérations affichent des approches de mise en œuvre participatives ou « communautaires ». En effet, on parle beaucoup, dans la littérature et les organisations de développement, de la « gestion communautaire des ressources naturelles » qui désigne un ensemble très disparate de pratiques considérées comme représentant une alternative à la gestion publique centralisée, d'une part, et à la gestion privée d'autre part. Or, les expériences de transfert de gestion dans plusieurs pays en Asie du Sud-Est et en Afrique montrent que la « communauté locale » n'apparaît pas comme une entité aisément identifiable, aux contours bien définis et dotés de règles internes stables. Cette incertitude sur la nature de la « communauté » se double d'une actualisation de la question de l'identité des acteurs : l'enjeu est de déterminer qui est « ayant droit » et qui ne l'est pas. Ce phénomène lié à l'apparition d'opportunités économiques locales, fait une jonction remarquable avec les tentatives diffuses de réappropriation et de

réinvention des identités. Mais ces stratégies visant à réactualiser les identités (généralement en les manipulant) sont potentiellement porteuses de conflits plus ou moins violents, comme le montrent P. Levang et N. Buyse qui relatent les difficultés du « retour à la coutume » dans le processus chaotique de décentralisation vécu par l'Indonésie depuis quelques années. Elle s'accompagne d'une renaissance de l'identité Dayak, dont l'évocation insistante n'est pas dépourvue d'arrière-pensées stratégiques : prouver l'antériorité de l'occupation du territoire afin de s'appropriier le contrôle de ses ressources naturelles face aux migrants qui étaient devenus majoritaires au fil du temps.

Le lien entre appropriation foncière illicite et déforestation est bien connu en Amazonie brésilienne. R. Taravella apporte une contribution nouvelle à la compréhension de ces rapports, et aux effets directs et indirects des politiques publiques en mettant en évidence l'effet de l'annonce par le gouvernement fédéral de la création de nouvelles aires protégées sur les acheteurs potentiels de *fazendas* ou de terres forestières. L'inversion de leurs anticipations sur la possibilité de déboiser et de s'appropriier la terre pour ensuite la revendre avec une forte plus-value met fin à la reproduction des cycles spéculatifs qui sont à l'origine d'une bonne partie de la déforestation dans cette région.

S. Boni aborde la question de la dualité entre droits fonciers et droits sur les ressources boisées au Ghana. Cette dualité entraîne une concurrence des modes d'utilisation des terres et un immense gaspillage de bois dans la mesure où les paysans sont amenés à se débarrasser des arbres sur leurs champs, arbres qui appartenaient aux Chefs et au gouvernement et pouvaient être vendus par eux aux sociétés forestières sans bénéfices aux paysans. La nouvelle législation tend à reconnaître des droits aux personnes ayant planté des arbres, mais celle-ci n'a pas résolu les contradictions internes à la juridiction moderne comme aux règles coutumières, notamment celles relatives aux prêts de terre. Les villageois ressentent toujours une insécurité quant aux droits sur le bois qu'ils ont planté et seule une reconnaissance entière et inconditionnelle de la propriété des arbres plantés aux paysans permettra le développement d'une dynamique paysanne de reboisement dont le Ghana a besoin.