

QUELLES POLITIQUES FONCIÈRES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ?

Défis, acteurs et initiatives contemporaines

par **Madame Aurore Mansion**

socio-anthropologue de formation,

chargée de projet spécialisée sur les politiques foncières au Gret

et **Madame Cécile Broutin**

agro-économiste de formation,

responsable du département Alimentation et économie rurale au Gret

Cet article doit beaucoup aux réflexions et documents
issus des travaux du Comité technique *Foncier et développement* (CTFD)
de la coopération française (www.foncier-developpement.org),
dont le Gret assure le secrétariat scientifique,
et, plus particulièrement, au dossier « *Le foncier, un enjeu crucial aux multiples dimensions* »
paru en janvier 2012 dans la revue *Grain de sel* numéro 57¹,
produite en partenariat entre le CTFD, le Hub rural et Inter-Réseaux.

1 - Le numéro 57 est téléchargeable à l'adresse suivante : « <http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/GdS57-final.pdf> ». L'adresse du site de la revue Grain de sel est :
« <http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel> ».

Sommaire

INTRODUCTION

1. CHANGER DE REGARD, SE MÉFIER DES IDÉES REÇUES

- 1.1. LE FONCIER, MIROIR DU FONCTIONNEMENT DES SOCIÉTÉS AFRICAINES
- 1.2. LE TITRE N'EST PAS LA SEULE PREUVE DE PROPRIÉTÉ
- 1.3. L'ABSENCE DE LIENS MÉCANIQUES ENTRE PROPRIÉTÉ PRIVÉE, FORMALISATION ET INVESTISSEMENT

2. PRESSION SUR LA TERRE ET SES RESSOURCES : DES USAGES AUX CONFLITS FONCIERS

- 2.1. DES DYNAMIQUES QUI ACCENTUENT LA PRESSION SUR LA TERRE
 - 2.1.1. Croissance démographique et croissance urbaine
 - 2.1.2. Mondialisation et marchandisation
- 2.2. UN CONTEXTE CLIMATIQUE ET DES PRATIQUES QUI RÉDUISENT LES SURFACES EXPLOITABLES
 - 2.2.1. Baisse des surfaces fertiles exploitables
 - 2.2.2. Saturation des espaces et prise en compte des usages
- 2.3. L'ACCROISSEMENT DES TENSIONS ET DES CONFLITS
 - 2.3.1. Des conflits entre acteurs
 - 2.3.2. Des conflits sur des espaces
- 2.4. DES DISPOSITIFS DE RÉGULATION DÉFAILLANTS

3. UNE GESTION FONCIÈRE À DEUX VITESSES HÉRITÉE DU PASSÉ

- 3.1. LE TEMPS DES COLONIES : UNE CRÉATION DE LA PROPRIÉTÉ PAR LE « HAUT »
- 3.2. LE MAINTIEN DES PRATIQUES LOCALES DE GESTION DU FONCIER
- 3.3. UNE SITUATION DE PLURALISME JURIDIQUE

4. DE NOUVELLES RÉFORMES FONCIÈRES QUI SÉCURISENT L'ACCÈS DE TOUS ?

- 4.1. UN CERTAIN CONSENSUS SUR LES GRANDS PRINCIPES DES RÉFORMES À MENER
 - 4.1.1. Le cadre et les lignes directrices de l'Union Africaine
 - 4.1.2. Des initiatives régionales en Afrique de l'Ouest
 - 4.1.3. Des initiatives internationales
- 4.2. AVANCÉES ET LIMITES DES RÉFORMES EN ACTE DANS LES PAYS

5. UN RÔLE-CLÉ POUR LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES

- 5.1. DES SOCIÉTÉS CIVILES QUI SE MOBILISENT
- 5.2. VERS UNE RESPONSABILITÉ FONCIÈRE DU SECTEUR PRIVÉ ?

6. TENDANCES ET REPÈRES POUR L'AVENIR

BIBLIOGRAPHIE

Liste des illustrations

FIGURE 1

LA SUPERPOSITION DES DROITS D'USAGE SUR LE MÊME ESPACE

FIGURE 2

LA PROPRIÉTÉ D'ORIGINE COUTUMIÈRE ET LES FAISCEAUX DE DROITS

FIGURE 3

LA THÉORIE ÉVOLUTIONNISTE DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

FIGURE 4

CHANGEMENT DE CADRE CONCEPTUEL DES POLITIQUES FONCIÈRES

PHOTOS 1 ET 2

LES SERVICES DE LA CONSERVATION FONCIÈRE ET DU CADASTRE À MADAGASCAR

PHOTO 3

LE QUARTIER PRÉCAIRE DE LA KEBBÉ D'EL MINA À NOUAKCHOTT

PHOTO 4

UN FRONT D'URBANISATION AU SÉNÉGAL

PHOTO 5

PLUSIEURS USAGES, UN MÊME ESPACE : DES BŒUFS DANS UN CHAMP DE COTON AU BÉNIN

PHOTO 6

OPÉRATION DE RESTRUCTURATION DE QUARTIERS PRÉCAIRES À CASABLANCA

PHOTOS 7 ET 8

CONSTRUCTION DE LA ROCADE À THIÈS AU SÉNÉGAL :
RÉCUPÉRATION DES TERRES VILLAGEOISES ET DESTRUCTION DES PALMIERS

PHOTO 9

UN AMÉNAGEMENT DE TYPE PÉRIMÈTRE IRRIGUÉ EN PRÉPARATION SUR LA COMMUNE DE DI AU BURKINA FASO

INTRODUCTION

Sur toute la planète, le foncier constitue une ressource essentielle et stratégique, tant pour les habitants des villes en termes de logement et d'activités économiques que pour les ménages ruraux dont c'est la principale richesse et le premier moyen de production, celui qui conditionne souvent l'alimentation et les revenus de la famille. Mais en Afrique subsaharienne, les marges de manœuvre deviennent de plus en plus faibles en raison de taux de croissance démographiques toujours très élevés.

Le foncier est une problématique transversale, qui touche à la fois à des enjeux de sécurité alimentaire, de gestion durable des ressources naturelles, de gouvernance démocratique, de maintien de la paix et de croissance économique. Il constitue l'un des rares objets du développement nécessitant de travailler autant sur la répartition des facteurs de production que sur l'accès au droit et à la citoyenneté. C'est aussi l'une des questions les plus complexes pour des raisons techniques et socio-politiques car elle est porteuse de malentendus et suscite des débats contradictoires, où se confrontent des idées parfois dogmatiques et souvent simplistes.

Dans ce contexte, notre article vise à donner des clefs et des repères permettant de comprendre comment la question foncière s'est historiquement construite comme un objet d'action publique, mais aussi les enjeux autour desquels se structurent les politiques actuelles initiées aux échelles locales, nationales, régionales et internationales par les sociétés et les États, avec l'appui de leurs partenaires :

- ◆ Nous commencerons donc par poser le décor – complexe – en étudiant quelques-unes des idées reçues sur le sujet.
- ◆ Puis, nous analyserons les facteurs expliquant pourquoi le foncier devient aujourd'hui une question potentiellement explosive, source de conflits difficiles à résoudre dans de nombreux contextes d'Afrique subsaharienne.
- ◆ Ensuite, nous expliciterons les origines socio-historiques de l'impasse foncière dans laquelle se sont trouvés la plupart des pays afin, en quatrième partie, de comprendre pourquoi ceux-ci ont été amenés, à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, à initier progressivement des réformes sans précédent, concédant autant d'innovations conceptuelles et juridiques que de défis pour les mettre en œuvre.
- ◆ Enfin, en nous fondant sur notre expérience d'organisation non-gouvernementale et sur la base des réflexions ouvertes avec nos partenaires africains et les acteurs français de la coopération ², nous détaillerons dans les deux dernières parties le rôle-clé que doivent jouer,

selon nous, les acteurs non-étatiques pour maintenir le cap des réformes mises en œuvre, puis les grands principes d'actions à partir desquels chaque catégorie d'acteurs devrait travailler afin de relever les nouveaux défis qui se dessinent.

1. CHANGER DE REGARD, SE MÉFIER DES IDÉES REÇUES

1.1. Le foncier, miroir du fonctionnement des sociétés africaines

Travailler sur le foncier africain ne se résume pas à étudier les sols, leurs statuts juridiques ou leurs valeurs économiques. C'est d'abord comprendre un rapport social, portant sur des ressources de plus en plus convoitées. Dans les sociétés contemporaines, la propriété et l'identité ne sont pas toujours dissociables. La terre a une fonction productive, mais aussi une fonction sociale : elle attache tous ceux qui en vivent à la même communauté morale. L'accès à la terre et à ses ressources, ainsi que les droits et devoirs qui en découlent sont fonction de la place qu'occupent les individus et les groupes dans la société locale. L'organisation de l'espace reflète ainsi l'organisation sociale prévalant localement. La possession de la terre revient aux lignages autochtones qui ont fondé et défriché les lieux.

Dans ce contexte – longtemps caractérisé par l'abondance des terres et la faible démographie – l'accueil des étrangers s'organise selon les règles définies dans le cadre du tutorat ³. Ces pratiques sont souvent qualifiées de *coutumières*. Mais l'adjectif sanctuarise les pratiques dans le marbre de la tradition et cache une série d'évolutions sociales et politiques. Une étude récente ⁴ a montré que les dons octroyés dans le cadre du tutorat ne constituaient plus qu'une partie des modalités d'accès à la terre. Selon les cultures et sous l'effet de la pression foncière, les arrangements se diversifient et impliquent parfois des transactions monétaires. On vend ou on loue certains droits (par exemple, celui de cultiver), mais pas d'autres (gérer ou vendre la terre).

Il est ainsi devenu rare que l'ensemble des droits sur une terre soit aux mains d'un seul individu ou groupe.

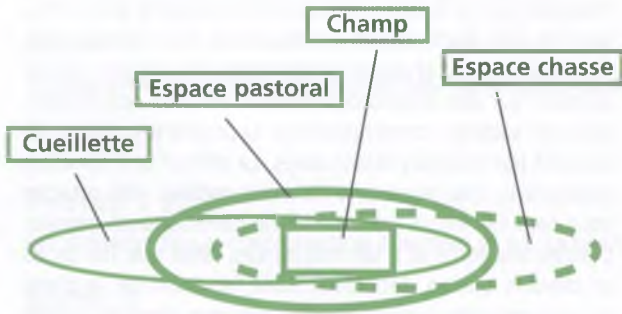
3 - Le tutorat est une institution agraire ancienne qui fonde les rapports entre migrants et autochtones. Commune à toutes les sociétés paysannes d'Afrique subsaharienne, elle implique des transferts de droits fonciers par un « tuteur » autochtone sur son patrimoine foncier à des familles arrivées après la répartition initiale de la brousse, pour construire une maison ou cultiver des terres. Le droit de culture ainsi octroyé est à durée indéterminée et peut se transmettre aux descendants. En contrepartie, « l'étranger » offre chaque année à son « tuteur » une partie symbolique de sa récolte. Au fil du temps et sous l'effet des pressions exercées sur la terre, le contrat peut évoluer vers une location moyennant le versement de contreparties plus substantielles et normées. (Sur ce sujet, cf. notamment Chauveau J.-P., 2008. *Transferts fonciers et relations de tutorat en Afrique de l'Ouest*. In : H. Rakoto, B. Thibaud, D. Peyrusaubes (eds). *Ruralités nords-suds : inégalités, conflits, innovations. L'Harmattan (collection Itinéraires géographiques) : 81-95*).

4 - Lavigne-Delville P., Toulmin C., Colin J.-P., Chauveau J.-P., 2002, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale)*, IIED, Gret, UR Réfo, Paris.

2 - Ces débats s'inscrivent en particulier dans le cadre du Comité technique *Foncier et développement* de la coopération française. Ce groupe de réflexion pluri-disciplinaire a été mis en place en 1996 par le ministère de la Coopération afin de l'aider à mieux comprendre une question jugée complexe et à forte dimension socio-historique, mais aussi à améliorer sa stratégie et ses actions en la matière.

On observe plutôt une appropriation et une gestion collective de la terre, à laquelle sont rattachés des droits qui se superposent. Sur le même espace, peuvent coexister des droits de passage et de pacage d'animaux, d'exploitation agricole de la terre, de chasse et de prélèvement de bois ou de cueillette, chaque droit étant détenu sur des espaces et à des périodes différents par plusieurs individus ou groupes (Figure 1).

Figure 1
La superposition des droits d'usage sur un même espace
 (Source : Jacques Weber, 1998)



Pour caractériser ce que chaque détenteur est autorisé à faire sur une terre et ses ressources, on parle de « panier » ou de « faisceau » de droits, en distinguant les droits opérationnels qui concernent l'usage direct (aménager, cultiver, prélever) et les droits d'administration relevant de leur gestion (vendre, prêter, donner, exclure). La gestion est assurée par les autorités considérées comme « proprié-

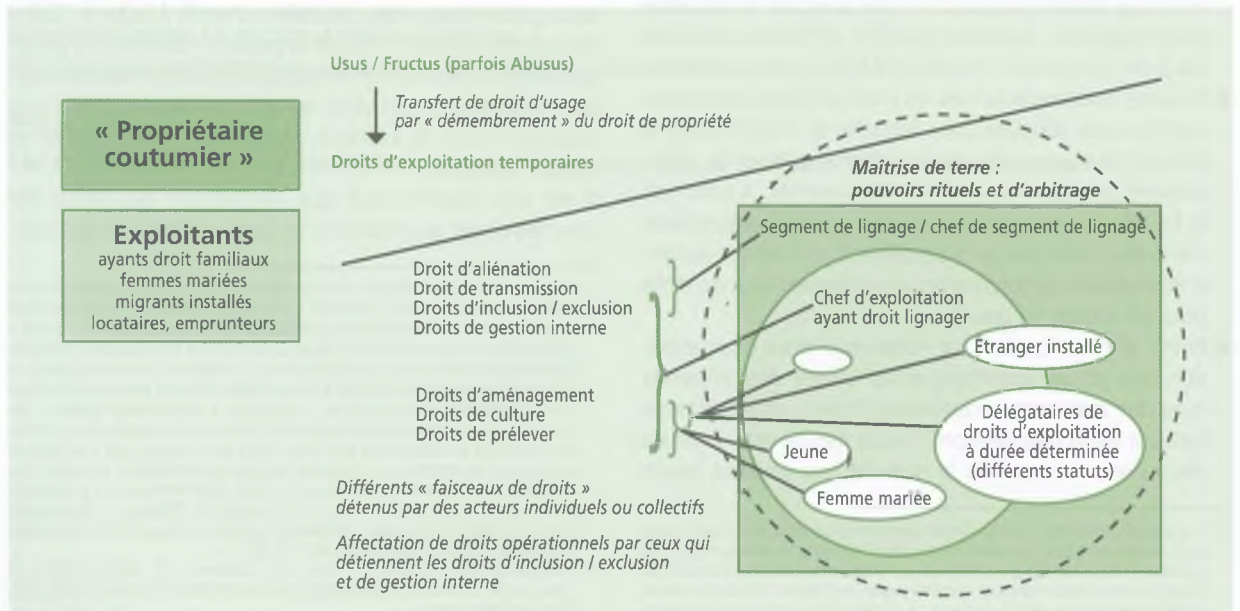
taires coutumiers » : chefs de terres, coutumiers, traditionnels, de lignages ou de segments de lignage. Leur légitimité se fonde sur l'antériorité de leur installation et / ou sur des pouvoirs mystiques ou religieux. Ils attribuent les droits fonciers sur la base des règles régissant la communauté et suivant des logiques qui conjuguent autonomie des unités de production, reproduction de la société locale et maintien des relations socio-politiques entre les groupes (Figure 2).

1.2. Le titre n'est pas la seule preuve de propriété

L'idée que la preuve de propriété est fournie par le cadastre et le titre de propriété privée et individuelle est très répandue. Or, en Afrique, seuls 5 à 20 % des terres seraient aujourd'hui immatriculés, c'est-à-dire enregistrés et inscrits dans un livre ou un registre foncier dont la conservation est garantie par l'État⁵ (Photos 1 et 2). Les cadastres, fortement promus lors de la période coloniale et encore maintenant, demeurent des outils marginaux, essentiellement urbains. En milieu rural, la grande majorité des droits et usages reste orale, même si le recours à l'écrit se développe afin de formaliser les transactions (vente, location, prêt) et les droits y afférant. Cette pratique dite

5 - Le pourcentage varie selon les sources. « Moins de 5 % des terres ont été immatriculées en Afrique subsaharienne » selon Ouedraogo (H.M.G.), juriste anthropologue dans *Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives* in *Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*, Comité technique « Foncier et développement », p. 3. Mais Abdoulaye Harissou parle, lui, de 20 % dans son ouvrage *La terre, un droit humain* paru aux éditions Dunod.

Figure 2
La propriété d'origine coutumière et les faisceaux de droits
 (Source : Philippe Lavigne Delville, 2009)



des « *petits papiers* »⁶ n'est pas souvent admise par la loi, mais elle est reconnue socialement et elle participe à la sécurisation foncière.

Dans ces conditions, l'affirmation que la sécurité foncière ne peut être assurée que par l'obtention d'un titre de propriété privée et individuelle est à questionner. Une terre – même si son propriétaire a obtenu un titre en bonne et due forme – peut faire l'objet de contestations locales débouchant sur un conflit ouvert. À l'inverse, les détenteurs de droits sur une parcelle, même dépourvus de titre de propriété, peuvent se sentir suffisamment en sécurité pour y investir. Autrement dit, la sécurité foncière en Afrique repose sur l'articulation entre reconnaissance juridique et reconnaissance sociale des droits sur la terre.

Photos 1 et 2
Les services de la conservation foncière
et du cadastre à Madagascar

(© André Teyssier)



6 - Il s'agit de supports écrits produits dans le cadre de pratiques locales de reconnaissance des droits ou des accords sur la terre. Ils sont parfois validés par les pouvoirs publics locaux, mais n'ont néanmoins aucune valeur juridique.

1.3. L'absence de liens mécaniques
entre propriété privée,
formalisation et investissement

Les raisonnements issus de la théorie des droits de propriété dans sa version évolutionniste font partie des justifications mises en avant par les promoteurs d'un cadastre africain basé sur la propriété privée individuelle. Selon eux, l'absence de propriété privée formalisée serait en effet préjudiciable à l'exploitation rationnelle et durable de la terre. Les sociétés humaines évolueraient spontanément vers l'individualisation des droits de propriété sous l'effet de la raréfaction des ressources. La mise en place de titres de propriété privée par les gouvernements favoriserait le règlement des conflits fonciers en balisant les droits de chacun de manière indiscutable. De plus, la mise en gage des titres auprès des banques permettrait de dégager les liquidités suffisantes pour entreprendre des investissements sans lesquels aucune intensification agricole n'est ni possible, ni durable.

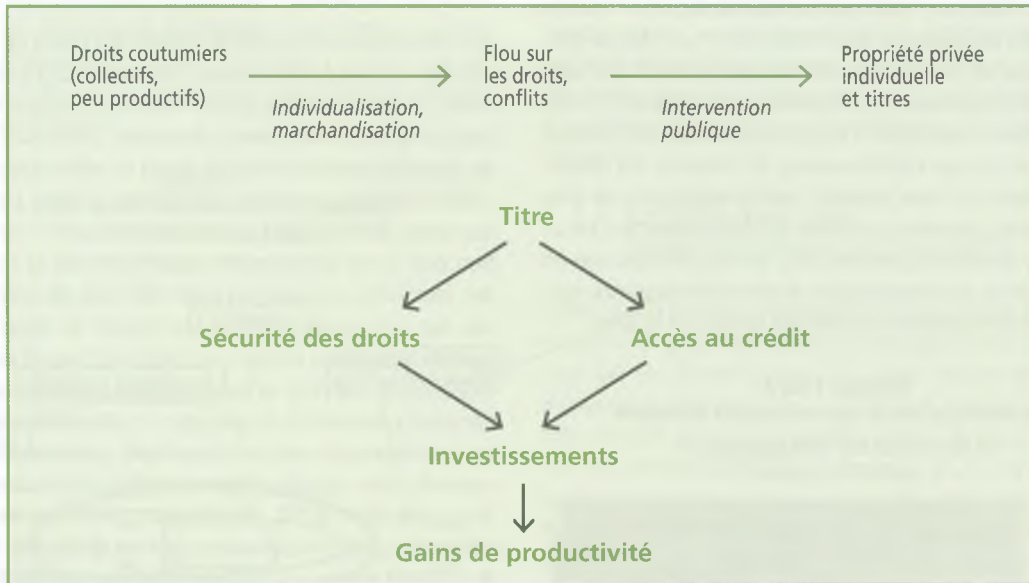
Aussi séduisant soit-il, ce scénario schématisé en *Figure 3* rencontre plusieurs obstacles dans les contextes africains :

- ◆ D'abord, l'idée qu'il n'existerait pas d'investissement sans pleine propriété : de nombreuses analyses ont montré que les freins à l'investissement dépassent la seule question foncière et doivent être recherchés dans les rapports de prix entre productions agricoles et intrants, les dysfonctionnements au sein des filières, les difficultés d'accès au crédit bancaire ou les risques climatiques⁷.
- ◆ Ensuite, une conception abusive de la sécurité foncière : comme nous l'avons vu, celle-ci n'est pas exclusivement assurée par des preuves juridiques, mais implique également une reconnaissance sociale.
- ◆ Enfin et surtout, les liens mécaniques qui existeraient entre coutumier / informalité et insécurité foncière / formalisation doivent être remis en cause. La véritable raison de l'insécurité foncière n'est pas tant le manque de formalisation des droits et des transactions – quelle que soit leur nature – que l'existence de plusieurs systèmes de références (le coutumier d'un côté, le légal de l'autre) car ils impliquent des normes et des autorités différenciées auxquelles les usagers recourent de manière concurrentielle.

Ces trois idées reçues ne sont pas exhaustives. Les sociétés africaines, en particulier leurs réalités socio-foncières, font l'objet de nombreux fantasmes aux effets pervers, même par le regard le plus bienveillant. Méfions-nous donc de nos certitudes et de nos convictions et regardons sans parti pris les facteurs et les processus à partir desquels le foncier se construit aujourd'hui comme un objet à la fois complexe et porteur pour l'avenir de l'Afrique.

7 - Cf. en particulier l'article de Lavigne-Delville P., et Broutin C., 2009, « Quelles politiques foncières pour contribuer à la souveraineté alimentaire en Afrique subsaharienne ? », dossier *Souveraineté alimentaire : refonder les politiques agricoles*, *Techniques Financières et Développement*, n° 94, pp. 18-26.

Figure 3
La théorie évolutionniste des droits de propriété
 (Source : Philippe Lavigne Delville, 2009)



2. PRESSION SUR LA TERRE ET SES RESSOURCES : DES USAGES AUX CONFLITS FONCIERS

Le foncier constitue un bien de plus en plus convoité sous l'effet des grandes évolutions actuelles : crises financières et alimentaires, croissance démographique et urbaine, changement climatique. Il est donc souvent à l'origine de conflits entre urbains et ruraux, entre agriculteurs et éleveurs, entre investisseurs privés et usagers locaux, entre autochtones et allochtones⁸.

2.1. Des dynamiques qui accentuent la pression sur la terre

Plusieurs dynamiques d'origines diverses sont à l'œuvre et accroissent la pression sur la terre.

2.1.1. Croissance démographique et croissance urbaine

Vingt ans après l'Asie et l'Amérique latine, l'Afrique subsaharienne est le dernier continent à entamer son processus de transition démographique⁹. Sa population est aujourd'hui estimée à 860 millions de personnes contre 750 en 2006, avec une croissance démographique annuelle constamment supérieure ou égale à 2,5 depuis 1960. Elle

devrait atteindre 1,4 milliard d'habitants en 2040, soit un doublement en un peu moins de quarante ans¹⁰.

Parallèlement, l'urbanisation se poursuit très rapidement. En Afrique de l'Ouest comme dans le reste du monde, la croissance urbaine récente a pris deux principales formes :

- ◆ La densification et l'étalement des agglomérations existantes
- ◆ L'émergence de nouvelles agglomérations : soit à partir de noyaux villageois existants (urbanisation *in situ*), soit sous la forme de villes nouvelles spécialement créées (urbanisation *ex nihilo*), soit sous la forme de rassemblements ou de concentrations non-planifiées donnant naissance à de nouvelles agglomérations irrégulières (Photo 3).

Ces données remettent en question la perception classique d'une croissance urbaine principalement issue des migrations en provenance des zones rurales. Dans un contexte de forte natalité, c'est au contraire l'absence d'exode rural qui peut expliquer l'urbanisation. Les habitants se déplacent peu et viennent constituer de petites concentrations urbaines, sans forcément émigrer dans la capitale ou les grandes villes. L'urbanisation prend alors la forme d'une prolifération de petites et moyennes agglomérations comme c'est le cas, par exemple, au Nigeria.

L'accroissement très rapide de la population engendre une pression importante sur les terres en milieu rural comme urbain. La croissance horizontale des grandes métropoles et l'émergence de villes secondaires entraînent une compétition importante sur le foncier situé à la périphérie des villes.

8 - Le terme « *allochtone* » est plus souvent utilisé que celui d'« *allogène* » pour désigner des groupes non originaires du terroir.

9 - Beaujeu R., Kolie M., Sempere J.F. et Uhder C. (2011), *Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne – Comment remettre l'emploi au cœur des politiques de développement*, AFD, ministère des Affaires étrangères, Paris.

10 - Source : Afristat.

Photo 3
Le quartier précaire de la kebbé d'El Mina à Nouakchott
 (© Christian Vium)



2.1.2. Mondialisation et marchandisation

Les crises financières et alimentaires ont engendré un mouvement d'investissements dans le foncier, notamment à des fins agricoles et par des acteurs divers, aux pratiques fréquemment dénoncées ¹¹. La terre devient un bien de plus en plus précieux pour réduire la dépendance alimentaire des États et elle fait donc l'objet de transactions entre les détenteurs (États) ou les gestionnaires (collectivités locales) et de nouveaux opérateurs privés, nationaux ou étrangers, qui accroissent la pression foncière.

La terre constitue aussi un capital, voire une valeur refuge sur laquelle investissent les urbains au profit de leurs enfants ou pour accroître leur propre richesse (pratiques spéculatives). Ces dynamiques – anciennes – s'accroissent aujourd'hui en raison de l'augmentation très importante de la valeur des parcelles, notamment en milieu péri-urbain où les champs se transforment en terrains à bâtir. Enfin, cette évolution s'accompagne de pratiques clientélistes : les élites économiques ou politiques nationales et locales utilisent le foncier comme moyen de rétribution et

de consolidation de leur base sociale et de leur clientèle politique.

2.2. Un contexte climatique et des pratiques qui réduisent les surfaces exploitables

2.2.1. Baisse des surfaces fertiles exploitables

L'augmentation de la demande de terres s'inscrit dans un contexte de réduction de la qualité et de la disponibilité des surfaces fertiles. Celle-ci est liée à la dégradation des ressources naturelles sous l'effet des incidents climatiques et, plus globalement, des impacts du changement climatique qui ne sont compensés ni par les aménagements hydro-agricoles, ni par des pratiques de préservation ou de restauration de la fertilité. En Afrique de l'Ouest, les variations climatiques – en particulier, les périodes de sécheresse des années soixante-dix et quatre-vingt – ont parfois entraîné l'apparition massive de terres infertiles, en raison des phénomènes d'érosion et d'encroûtement ¹².

11 - *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud*, Coordination Sud, Commission Agriculture et Alimentation (CZA), Paris, juillet 2010.

12 - Melville P., Serpentie G., 1994, *Intensification et durabilité des systèmes agricoles en Afrique soudano-sahélienne* in Promotion de systèmes agricoles durables dans les pays d'Afrique soudano-sahélienne, Wageningen : CTA, p. 33-45.

2.2.2. Saturation des espaces et prise en compte des usages

La pression sur la terre provoque une saturation des espaces les plus fertiles et / ou les plus facilement accessibles, ainsi qu'une réduction, voire une disparition des jachères longues dans certaines zones ¹³.

Plusieurs études soulignent certes le faible taux d'exploitation des terres africaines ¹⁴. Mais, en réalité, les terres jugées « disponibles » peuvent inclure les forêts, les aires protégées ou les pâturages ¹⁵ car les méthodes, les échelles d'observation et les outils utilisés pour estimer les espaces « libres » ne permettent pas de déceler l'intégralité des activités et des usages dont les terres sont le support. Ces données et ces cartes doivent donc être exploitées avec précaution afin de bien distinguer les terres « disponibles » pour l'expansion agricole de celles « exploitables ». Les terres non encore exploitées ne sont pas toujours – voire rarement – disponibles. Des droits peuvent s'y exercer, y compris là où n'existe pas de titre en bonne et due forme et où l'observateur extérieur ne voit a priori aucune activité de mise en valeur. Elles peuvent être en jachère afin d'en restaurer la fertilité ou offrir des parcours indispensables aux éleveurs.

Ce panorama des dynamiques participant à la pression foncière et des analyses sur la disponibilité foncière met en évidence la compétition croissante entre acteurs ayant des usages différents du foncier ou pour qui le foncier a des usages différents. Ces usages peuvent être complémentaires et bénéfiques (fumure des terres des agriculteurs par les troupeaux des éleveurs, *Photo 5*), mais ils sont aussi et surtout de plus en plus concurrentiels (terres urbaines / terres agricoles) et donc porteurs de conflits.

2.3. L'accroissement des tensions et des conflits

2.3.1. Des conflits entre acteurs

Cette compétition pour l'espace se traduit par des conflits entre différents types d'acteurs : entre urbains / investisseurs et paysans, entre éleveurs et agriculteurs, entre autochtones et allochtones et même au sein d'une même famille.

◆ *Entre urbains / investisseurs et paysans, à la périphérie des villes comme en milieu rural.* Lorsque la gestion du foncier a été transférée aux gouvernements et / ou aux collectivités locales, ceux-ci s'appuient sur le caractère

domanial ¹⁶ des terres rurales pour considérer qu'elles n'appartiennent à personne ou qu'elles ne sont possédées en propre par personne et qu'ils peuvent donc les lotir ou les attribuer à des acteurs privés, dans une perspective de développement économique du territoire. Cette dynamique d'extension urbaine par lotissement des terres rurales situées à la périphérie des villes s'observe notamment au Sénégal (*Photo 4*), souvent sans dédommagement des paysans, voire au profit des élites locales qui reçoivent des parcelles.

Photo 4
Un front d'urbanisation au Sénégal

(© Emmanuel Duron)



◆ *Entre éleveurs et agriculteurs.* Ces derniers veulent étendre le domaine agricole et ils ne reconnaissent pas toujours l'usage ancestral des terres de parcours des éleveurs dans les zones où les déplacements s'effectuent en fonction des saisons, pour couvrir les besoins alimentaires des animaux. D'une manière générale, le pastoralisme, pourtant très répandu au Sahel, est peu pris en compte et le foncier pastoral rarement évoqué. Les conflits résultent aussi de l'entrée des animaux pour pâturer des parcelles cultivées non protégées. Ce type de conflits est fréquent dans la zone pastorale du Niger, du Tchad, du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal.

Photo 5
**Plusieurs usages, un même espace :
des bœufs dans un champ de coton au Bénin**

(© Aurore Mansion)



13 - Lavigne-Delville P., Broutin C., Castellagnet C., 2004, *Jachères, fertilité, dynamiques agraires, innovations, paysannes et collaboration chercheurs/paysans : fondements pour des recherches-actions en milieu paysan sur la fertilité des terres*, Paris : Gret.

14 - Seul le tiers des terres arables serait effectivement cultivé.

15 - Chouquer, 2012, *L'Afrique est-elle disponible Ce qu'on voit quand on regarde*, pp7-8, Revue Grain de sel, InterRéseaux, N°57, janvier-mars 2012.

16 - La domanialité est un principe juridique suivant lequel les terres appartiennent à l'État.

- ◆ *Entre autochtones et allochtones.* Les installations, parfois très anciennes, d'agriculteurs provenant d'autres régions du pays ou de pays voisins peuvent être remises en cause lorsque la terre prend de la valeur (aménagement, expansion urbaine) ou qu'elle devient insuffisante par rapport aux besoins des ménages autochtones du fait de la croissance démographique ou de la baisse de fertilité des sols. C'est le cas notamment en Côte d'Ivoire où un nombre important de transactions conflictuelles entre autochtones et non-natifs a dégénéré, en particulier dans l'ouest du pays, suite au coup d'état de 2002.
- ◆ *Au sein d'une même famille, entre aînés et cadets, jeunes et anciens, hommes et femmes.* Dans de nombreux pays africains, le droit coutumier et l'organisation sociale restent basés sur une gestion familiale du foncier par le chef de ménage (quand c'est un homme), avec un accès à la terre très tardif pour les fils (souvent après le décès du père) et une transmission limitée, voire inexistante aux filles et aux épouses. Ce manque d'équité n'engendre généralement pas de conflits ouverts, ni de recours juridiques, mais des tensions et des frustrations. Des conflits peuvent apparaître lorsque les terroirs sont saturés et que les nouvelles générations remettent en cause les installations d'allochtones autrefois acceptées par leurs parents : c'est le cas, par exemple, dans les zones cacaoyères du Ghana ou les périmètres aménagés de la vallée du Sourou au Burkina Faso.

2.3.2. Des conflits sur des espaces

Les conflits ouverts ou latents, dont les médias se font largement échos, se multiplient dans les zones de fronts et les espaces saturés : à l'intérieur des villes entre quartiers lotis et périphériques, à la périphérie des villes en péri-urbain, à la périphérie d'espaces protégés ou à protéger et dans les zones aménagées où la valeur de la terre est plus élevée.

- ◆ *À l'intérieur des villes, entre quartiers lotis et quartiers périphériques.* Il s'agit de ménages défavorisés, contraints de quitter le centre-ville pour des quartiers précaires, voire illégaux qui prennent de la valeur et suscitent les convoitises. Dans le cadre de projet de modernisation urbaine, l'État va chercher à les faire partir en utilisant des procédures plus ou moins négociées et accompagnées¹⁷. Les propriétaires fonciers coutumiers tentent aussi de les expulser, avec la complicité d'élites urbaines, afin de récupérer la plus-value foncière. Ces initiatives peuvent entraîner des conflits de grande envergure s'étalant sur plusieurs années : au Maroc, des ménages récalcitrants ont ainsi bloqué durant plusieurs mois l'opération de restructuration de leur quartier (Photo 6).

Photo 6
Opération de restructuration
de quartiers précaires à Casablanca
(© Olivier Toutain)



- ◆ *À la périphérie des villes, entre ville et campagne.* Les exemples de conflits péri-urbains sont nombreux et ils se concluent souvent au détriment des ruraux qui ne récupèrent pas la plus-value liée au changement de statut de leur terre. C'est le cas par exemple de la ville de Thiès au Sénégal qui a absorbé les villages voisins, dépossédant les agriculteurs de leurs terres et de leurs revenus¹⁸ (Photos 7 et 8).

Photos 7 et 8
Construction de la rocade à Thiès au Sénégal :
récupération des terres villageoises
et destruction des palmiers
(© Gret)



17 - Mansion A, Rachmuhl V. (dir.), *Bâtir des villes pour tous en Afrique. Leçons de quatre expériences*, Études et travaux en ligne n°31, Co-éditions Gret et GLTN-ONU-Habitat, avril 2012.

18 - Tep. A, 2005, Les lotissements à la périphérie de Thiès, problématique d'une gestion foncière entre la ville de Thiès et la communauté rurale de Fandène : enjeux, perceptions et pratique des acteurs. Ifeas, Ifan, Document de travail n°3, projet Écocité (coord Gret), 24 p. (ecocite.gret.org).

- ◆ *À la périphérie d'espaces protégés ou à protéger.* Il s'agit de forêts ou d'aires protégées où les autorités interdisent aux villageois de défricher, voire les expulsent. Un conflit a ainsi éclaté au Bénin où les agriculteurs, dont les terres avaient été absorbées par l'expansion urbaine, avaient entrepris de défricher la forêt située au nord de la ville de Parakou pour cultiver des ignames. Des ruraux habitués à s'approvisionner en bois, en fruits et en plantes ne comprennent pas que leurs habitudes ancestrales soient remises en cause, et ce d'autant que les alternatives énergétiques s'avèrent coûteuses (achats de charbon ou de gaz) ou que l'interdiction d'accès peut les priver de revenus. Des conflits ont aussi éclaté autour des aires protégées d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Est.
- ◆ *Dans les zones aménagées où la valeur de la terre est plus élevée et offre des perspectives de production plus importantes.* Cette situation suscite des convoitises de la part des leaders locaux et peut les conduire à remettre en cause les usages concédés aux autochtones. Les aménagements hydro-agricoles réalisés au Mali, au Sénégal ou au Burkina Faso ont ainsi entraîné des conflits, lorsque des terres ont été attribuées à des autochtones et à des investisseurs privés, au détriment des agriculteurs vivant à proximité (Photo 9). Il en va de même lorsque des aménagements routiers rendent plus accessibles des terres enclavées.

Photo 9
Un aménagement de type périmètre irrigué
en préparation sur la commune
de Di au Burkina Faso
 (© Sher)



Les litiges de types différents se superposent parfois. À Parakou au Bénin, par exemple, les conflits liés à l'expansion urbaine se sont conjugués avec ceux portant sur le contrôle territorial datant du début des années soixante. De même, les droits d'autochtones installés depuis longtemps dans le cadre de politique de regroupement ou de déplacement des villages le long des axes routiers peuvent être remis en cause par les autochtones lorsque les terres prennent de la valeur (aménagement urbain, lotissements).

2.4. Des dispositifs de régulation défaillants

Plusieurs études consacrées aux conflits et à leurs dispositifs de résolution¹⁹ prouvent que le système d'organisation traditionnel est longtemps parvenu à juguler les différends. Recourir à la justice pouvait parfois prévaloir en milieu urbain, mais pas en zone rurale car cela aurait constitué une grave injure à l'endroit de la famille et du groupe.

Avec la mondialisation et l'arrivée de nouveaux intervenants dans les arrangements fonciers, les instances de résolution des conflits fonciers se sont diversifiées : administrations, juridictions, organisations de la société civile, autorités coutumières, etc. Les usagers de la terre les mobilisent en fonction de leurs intérêts, du système de normes auquel ils se réfèrent ou de leurs attentes, suivant en cela une pratique dite de « *shopping institutionnel* » qui souligne la variabilité des trajectoires de règlement. La multiplication des instances favorise la confusion, les manipulations, la corruption et la surenchère d'arbitrage, au détriment bien souvent des acteurs les moins dotés en capital politique, économique et social.

Maintenir la paix sociale, voire la restaurer dans certaines régions rend nécessaire l'émergence de modalités effectives de régulation du foncier. Cela suppose de définir des normes et des mécanismes clairs et partagés par tous afin de réguler les droits d'accès et d'exploitation des ressources (terres, pâturages, points d'eau). Ces mécanismes font aujourd'hui défaut dans de nombreux pays, essentiellement pour des raisons politiques que l'analyse historique permet d'éclairer.

3. UNE GESTION FONCIÈRE À DEUX VITESSES HÉRITÉE DU PASSÉ

3.1. Le temps des colonies : une création de la propriété par le « haut »

Lorsqu'ils ont accédé à l'indépendance, les États d'Afrique francophone ont conservé la législation foncière héritée du pouvoir colonial français, elle-même inspirée du système australien mis en place par l'Empire britannique. Cette législation spécifique aux colonies (*Encadré 1*) se caractérisait par la création administrative de la propriété (« *titres fonciers* ») pour contrôler les territoires²⁰.

Les principes de la gestion coloniale du foncier étaient les suivants²¹ :

19 - Chauveau Jean-Pierre, Colin Jean-Philippe, Jacob J.P., Lavigne-Delville Philippe, Le Meuf P.Y., 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest : résultats du projet de recherche CLAIMS*, Londres, IIED, 92 p.
 20 - Comby J., 2012, *L'appropriation des droits fonciers. Tout s'achète et tout se vend facilement en Afrique, tout, sauf la terre*. In Grain de sel n°57, janvier-mars 2012, pp22-23 et « www.comby-foncier.com ».
 21 - Comby J., 2007, *Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne*, Contribution au symposium de la Banque mondiale de 2007.

- ◆ Le territoire est considéré comme une terre où ne s'exerce aucun droit. Il est déclaré propriété de l'État. C'est le « *principe de domanialité* ».
- ◆ En l'absence de documents juridiques écrits, les droits individuels ou collectifs pouvant préexister sur le sol (*droits coutumiers*) sont tolérés, mais ils sont considérés comme des droits d'usage, non cessibles et susceptibles d'être révoqués sur décision de l'État.
- ◆ L'État délimite et borne des terrains en appliquant un plan cadastral préétabli. Les lots créés sont attribués pour être mis en valeur (mise en culture, construction). Une fois le terrain mis en valeur, l'attributaire en devient propriétaire et reçoit de l'Administration un titre de propriété privée et individuelle.
- ◆ Tout transfert de propriété (vente, héritage, don) se réalise par enregistrement auprès de l'État qui en garantit la validité et en conserve les preuves.

Ayant repris quasi à l'identique les prérogatives foncières des États coloniaux, les États indépendants ont pu disposer librement de la terre, sans que ne s'exerce de véritable contrôle social. Ils ont eu les mains libres pour mettre leur territoire en valeur : au Bénin, le gouvernement socialiste de l'époque a ainsi imposé la création de fermes d'État.

3.2. Le maintien des pratiques locales de gestion du foncier

La création de la propriété « *par le haut* » n'a pas éteint les pratiques et les règles de gestion de la terre qui prévalaient localement, « *en bas* », notamment en zone rurale. Ces pratiques locales continuent de se caractériser par une gestion et une appropriation collective de la terre, ainsi que par des systèmes souples et dynamiques basés sur l'oralité :

- ◆ *La gestion et l'appropriation collective de la terre.* La terre n'appartient pas à un seul et même individu. Elle fait l'objet de différents niveaux de droits, gérés par plusieurs personnes ou groupes. « *L'individualisation des droits n'est pas interdite : elle se fait au rythme des évolutions sociales, des héritages, des ventes* »²². Par contre, « *imposer l'individualisation des droits peut provoquer conflits et exclusions sociales* »²³.
- ◆ *Des systèmes souples et dynamiques basés sur l'oralité, qui s'appuient sur des autorités et des règles coutumières issues du lignage.* Il serait erroné d'opposer la coutume et la tradition à la modernité et au progrès. Les systèmes coutumiers, appelés aussi systèmes locaux, ont prouvé leur forte capacité d'adaptation aux contraintes de l'environnement (raréfaction des ressources, etc.) et au contexte économique et social. La tradition n'empêche pas non plus le développement

ENCADRÉ 1

La construction de la propriété en France : un exemple de création par le bas *

En France comme en Europe, la propriété est d'abord une affaire privée, construite progressivement sur le principe de la « *prescription acquisitive* ». Cet outil de pacification sociale permet à un occupant d'obtenir juridiquement un droit réel, si personne ne le conteste au terme d'un délai imparti. Dans ce cadre, ce n'est pas l'État qui décide qui est propriétaire de quoi, mais la possession paisible, de fait, d'une terre.

Aujourd'hui, la prescription acquisitive ne joue quasiment plus. Les actes d'achat ou de succession délivrés par les notaires se contentent de faire référence aux actes précédents, dans lesquels est mentionnée l'origine de la propriété. En cas de conflits entre voisins ou ayants droit, le propriétaire peut recourir à la justice. Mais l'obligation de payer l'impôt met souvent un terme au désaccord. À l'instar d'un titre de propriété, le récépissé fiscal est progressivement devenu la preuve *de facto* de la propriété. Le système remonte au Moyen Âge, lorsque les arrangements conclus entre paysans et seigneurs étaient fondés sur des compromis oraux variant selon les régions. La propriété paysanne s'apparentait alors à des droits d'usage saisonnier, accordés par les seigneurs moyennant le paiement d'une redevance. À partir du XVI^e siècle, ces coutumes ont été mises par écrit. Les textes obtenus ont servi de base au Code civil promulgué par Napoléon en 1804, qui instaure un cadastre fiscal identifiant le possesseur chargé de payer l'impôt.

Cette construction de la propriété par le jeu des rapports sociaux se retrouve dans tous les pays d'Europe. Sa gestion relève d'une attention portée aux flux (actes certifiés attestant de ventes, d'héritages, de donations, etc.) davantage qu'aux stocks (actes certifiés attestant de la nature des droits à un moment donné). En Afrique, l'administration coloniale a exporté un tout autre modèle, conçu pour accorder des droits inattaquables aux colons.

* Cet encadré a été rédigé à partir de la fiche pédagogique Comby J., 2010, « *Création et sécurisation de la propriété en Europe* », Comité technique « *Foncier et développement* », Paris.

22 - Comité technique « *Foncier et développement* », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, AFD et MAEE, Paris, p. 55.

23 - Comité technique « *Foncier et développement* », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, AFD et MAEE, Paris, p. 61.

des marchés. Dans certains milieux, notamment urbains et péri-urbains, des transactions plus ou moins complètes²⁴ s'opèrent avec la complicité des chefs coutumiers. Cette marchandisation s'observe aussi en milieu rural où des citadins, des investisseurs et des ménages aisés acquièrent des terres pour développer des activités économiques, construire des résidences secondaires et même spéculer et s'enrichir.

3.3. Une situation de pluralisme juridique

La coexistence des deux systèmes de règles – coutume vs loi – entraîne une insécurité foncière pour ceux qui détiennent des titres officiels (dans la mesure où ils peuvent être contestés au nom de droits et règles locales), mais aussi et surtout pour ceux qui n'en ont pas, dans la mesure où leurs droits, même reconnus localement, peuvent être remis en cause au nom de la loi. L'État, propriétaire par défaut d'une grande partie du territoire, peut les expulser pour construire infrastructures ou lotissements, voire signer un bail de plusieurs milliers d'hectares avec un investisseur privé, sachant que ces transactions nourrissent un système clientéliste et contribuent à enrichir des notables et des hommes politiques.

Cette situation dite de « pluralisme juridique » exige d'inventer de nouveaux dispositifs techniques et juridiques, fondés sur des projets de société discutés et partagés par l'ensemble des acteurs. Dans ce but, de nombreux pays d'Afrique ont lancé des réflexions nationales à partir des années quatre-vingt-dix. Elles ont débouché sur une série de réformes inédites tentant d'intégrer et de reconnaître l'ensemble des droits existants sur la terre et ses ressources.

4. DE NOUVELLES REFORMES FONCIÈRES QUI SÉCURISENT L'ACCÈS DE TOUS ?

4.1. Un certain consensus sur les grands principes des réformes à mener²⁵

Afin d'appuyer les réflexions des États, des initiatives à la fois régionales, continentales et internationales ont vu le jour ces dernières années. Elles leur offrent des cadres d'analyse et des repères opérationnels pour mener à bien les réformes foncières à conduire. Elles sont toutes d'application volontaire – donc de nature non contraignante – mais reposent sur la promesse d'un accompagnement

technique et financier des États qui feront leurs principes édictés.

Nous n'illustrerons ici que les initiatives les plus structurantes pour l'Afrique subsaharienne, en nous fondant sur les données du *Hub rural*, la plateforme d'appui au développement et à la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre²⁶. Celle-ci est chargée de répondre aux demandes des acteurs des politiques foncières²⁷ soucieux d'améliorer le dialogue sur les politiques et les programmes, mais aussi de contribuer à leur cohérence, leur pertinence et leur mise en œuvre.

4.1.1. Le cadre et les lignes directrices de l'Union Africaine

Dans le cadre d'un partenariat avec la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement (BAD), la commission de l'Union Africaine²⁸ a lancé à partir de 2006 un vaste processus d'analyse et de concertation qui a donné lieu à l'élaboration du *Cadre et de lignes directrices* (CLD), adopté en avril 2009 lors de la Conférence conjointe des ministres de l'Agriculture.

Considérant que le foncier constitue une question prioritaire de développement et de gouvernance, le texte propose des méthodes pour mettre en œuvre des processus participatifs et inclusifs de construction des politiques foncières (dialogue pluri-acteurs, feuille de route, etc.). Il insiste sur la nécessité de tenir compte des pratiques locales innovantes pour enrichir celles-ci et de réformer les systèmes de reconnaissance des droits fonciers, sans oublier les systèmes pastoraux. Enfin, il recommande une « réforme des institutions de gouvernance foncière » dont il déplore « le clientélisme, le népotisme et la corruption ». La mise en œuvre du CLD repose sur l'accompagnement des initiatives des acteurs. Il peut s'agir d'activités d'information, de sensibilisation et de lobbying concernant le CLD auprès des acteurs concernés (administrations, organisations paysannes, société civile, etc.). Il prévoit également le soutien à des actions de renforcement des capacités des acteurs, ainsi que la mobilisation d'assistance technique pour accompagner les processus d'élaboration ou de mise en œuvre des politiques foncières. Enfin, des activités de suivi – évaluation et de constitution de bases de données spécifiques et largement accessibles sont envisagées.

Cette initiative structurante portée par l'Union Africaine a ouvert le pas, notamment en Afrique de l'Ouest, à une série d'initiatives régionales visant à spécifier les principes

24 - « La terre peut avoir une valeur autre que péuniaire et son aliénation peut être contrôlée ou limitée, voire impossible. En règle générale, la marchandisation de la terre n'est donc que partielle. L'existence de transactions monétarisées ne signifie pas forcément que l'entière propriété de la terre change de main : la marchandisation peut ne porter que sur certains droits. Enfin, le prix n'est pas nécessairement un prix de marché ». Comité technique « Foncier et développement », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, AFD et MAEE, Paris, p. 112.

25 - Basserie V., 2102, *Les initiatives des acteurs régionaux ouest-africains et continentaux en matière foncière* in Revue Grain de sel, InterRéseaux, N°57, janvier-mars 2012 pp19-21.

26 - Site Internet : « www.hubrural.org ».

27 - Il s'agit des institutions publiques nationales et régionales, des acteurs professionnels, des organisations de la société civile et des partenaires techniques et financiers. Dans le cadre de ses missions, le Hub rural appuie, par exemple, les initiatives lancées par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

28 - L'acte constitutif de l'Union Africaine a été adopté en 2000 au sommet de Lomé et il est entré en vigueur en 2001. Celle-ci a pour mission, entre autres, d'accélérer le processus d'intégration sur le continent (<http://www.au.int/fr/>).

à promouvoir en fonction des caractéristiques propres à chaque zone.

4.1.2. Des initiatives régionales en Afrique de l'Ouest

Suite au CLD, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a validé en 2009 un plan d'action en matière foncière, lors d'un atelier régional auquel ont participé les acteurs publics et privés des États-membres. L'UEMOA y réaffirme son rôle d'accompagnement des initiatives nationales (renforcement de capacités, assistance technique aux États en matière de promotion et de régulation des marchés fonciers) et de pilotage d'un Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (Orfao). Celui-ci est en cours de construction et devrait constituer l'outil privilégié de suivi – évaluation des réformes à l'œuvre dans la région.

De son côté, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a lancé en 2010 une initiative portant sur l'élaboration d'un « *Cadre régional pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques convergentes dans l'espace CEDA O* ». L'objectif est de définir les critères de convergence et les axes d'intervention à partir desquels seront suivies et évaluées les politiques foncières des pays ouest-africains. Les premiers éléments ayant émergé lors d'une réunion tenue à Dakar en octobre 2010 révèlent la nécessité d'une décentralisation effective de la gestion foncière afin d'être au plus près des usagers, mais aussi d'une reconnaissance et d'une sécurisation des droits locaux, ainsi que du besoin de réguler les dynamiques endogènes et exogènes « *d'accapement* » des terres.

4.1.3. Des initiatives internationales

La communauté internationale n'est pas en reste sur le foncier africain (Encadré 2). Plusieurs organisations²⁹ en ont même fait un domaine prioritaire d'intervention. En 2008, une réflexion spécifique a été lancée à l'initiative de l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) afin d'accompagner et de faire écho au processus lancé par l'Union Africaine. Elle s'est concrétisée par des réunions de concertation associant sociétés civiles, secteur privé et États dans toutes les régions du monde. Elle a débouché sur l'élaboration de *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité*

ENCADRÉ 2

La mise à l'agenda de la communauté internationale : un processus ancien, des débats contradictoires

Pourquoi, dans les années quatre-vingt, la question foncière est-elle soudainement devenue un objet de débat et d'action publique pour la communauté internationale, alors qu'elle relève de la stricte souveraineté des États ?

Suite aux difficultés macro-économiques rencontrées par de nombreux pays au début des années quatre-vingt, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale leur imposent, en contrepartie de leur aide, des *Plans d'ajustement structurel* (PAS) stricts. Mais ceux-ci suscitent leur lot de critiques : s'ouvre alors une période charnière durant laquelle l'intérêt pour les éléments non exclusivement économiques conditionnant la production et les investissements (dont le foncier) augmente progressivement. Les arguments sont simples, mais efficaces : obstacle à la réussite des projets, garantie au développement des marchés, menace potentielle pour les équilibres nationaux et régionaux, enjeu pour une gestion durable des ressources naturelles. Le foncier fait écho à des thématiques qui commencent à avoir le vent en poupe (environnement, décentralisation, etc.) et il s'immisce dans les débats d'experts* comme dans ceux des conférences internationales réunies à Oslo, Rio ou Copenhague.

À la fin des années quatre-vingt, certains organismes de coopération commencent à initier des projets spécifiques sur le sujet, mais sous couvert d'une entrée essentiellement technique pour ne pas risquer l'ingérence. L'approche varie sensiblement selon les acteurs. Des organismes comme la Banque mondiale maintiennent qu'il faut encourager des changements radicaux dans les systèmes de droit foncier en créant un lien direct entre privatisation de ce droit, conservation de l'environnement et intensification agricole**. Les changements passeraient notamment par la codification des régimes fonciers traditionnels sous la forme de cadastres censés favoriser leur évolution progressive vers la propriété privée. Selon des visions plus ouvertes et nuancées, les terres communautaires pourraient continuer à être réparties selon les règles coutumières, mais sans que cela s'effectue au détriment du développement économique des pays. Ces visions ont été notamment portées par la coopération française, via un groupe de travail appelé Comité technique « *Foncier et développement* »*** qui, à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, a commencé à cheminer au sein de la communauté internationale.

* Un vaste programme multidisciplinaire d'études a notamment été lancé au début des années quatre-vingt-dix à l'initiative du Club du Sahel sur la relation entre le droit foncier et le développement durable. Il a donné lieu en 1994 à la conférence réunie à Praia au Cap-Vert.

** Thomas Bassett, « L'introduction de la propriété de la terre : la cartographie et la Banque mondiale en Côte d'Ivoire » in *Dynamique des systèmes agraires : terre, terroir, territoire : les tensions foncières*, Orstom, Colloques et séminaires (Paris, 1995), 395.

*** Cf. Encadré 3 sur la France et les acteurs français de la coopération.

29 - Citons notamment Un-Habitat (<http://www.unhabitat.org/>) qui a créé un réseau de travail spécifique sur le sujet : le Global Land Tool Network ou GLTN (<http://www.glttn.net/>).

ENCADRÉ 3

La France et les acteurs français de la coopération, précurseurs des innovations à l'œuvre

Le ministère des Affaires étrangères (MAE) et l'Agence française de développement (AFD) ont depuis de nombreuses années pris la mesure de l'importance du foncier pour les processus de développement, en particulier sur le continent africain. À partir de la fin des années quatre-vingt, la coopération française a progressivement développé une démarche d'appui spécifique à partir de différentes entrées et dans différents pays (création d'un observatoire du foncier au Mali, mise en place de registre foncier urbain au Bénin, etc.). Mais c'est la mise en place des *Plans fonciers ruraux* (PFR) qui a véritablement marqué son engagement dans le champ du foncier.

Initié en Côte d'Ivoire à partir de 1985 dans le cadre d'un partenariat avec la Banque mondiale, ce méga-outil * d'identification des biens et des personnes vise à matérialiser et à enregistrer différents droits sur une carte. Il a ensuite été mis en œuvre au Bénin et en Guinée à partir de 1994. Tête de gondole du savoir-faire français, l'expérimentation des PFR pose néanmoins de nombreuses questions et soulève des controverses, en particulier dans les milieux scientifiques français et internationaux. L'outil peut donner une lisibilité aux systèmes fonciers locaux. Mais, faute de « *grilles de lecture suffisamment riches pour parvenir à identifier la combinaison des modes d'appropriation et la nature exacte des droits d'usage dont la signification peut varier d'un lieu à l'autre* », ainsi que d'une « *conception cadastrale qui reproduit la primauté du droit attaché au sol sur les autres modes d'appropriation des ressources renouvelables* »**, ses cartes et données ne reflètent que partiellement les réalités socio-foncieres locales. Pire, dans certains cas, l'établissement des PFR donne lieu à des stratégies de détournement qui ouvrent la voie à de nombreux conflits.

Pour les dépasser, la coopération française a créé en 1996 le *Comité technique Foncier & développement* (CTFD) qui regroupe chercheurs, acteurs de la société civile et professionnels français. Dix-sept ans après sa création, il constitue un lieu unique où mettre en pratique les intuitions et les résultats de la recherche dans des projets de terrain et des politiques publiques foncières. Grâce à ses publications régulières, comme le *Livre blanc sur la gouvernance du foncier et la sécurisation des droits dans les pays du Sud* paru en 2009, le CTFD propose une nouvelle vision du foncier, fondée sur la reconnaissance de multiples droits, y compris les droits d'usage et de faire-valoir. Cette vision se pose en alternative à l'engouement des États et des acteurs privés pour la délivrance systématique de titres de propriété privée individuelle. Cette contribution française est diffusée et partagée avec les pays partenaires et les organisations internationales à différentes échelles ***.

* Alain Karsenty, « Entrer par l'outil, la loi ou les consensus locaux ? », *Livre gris*, p. 41-42.

** Thomas J. Bassett, « L'introduction de la propriété de la terre : la cartographie et la Banque mondiale en Côte d'Ivoire » in *Dynamiques des systèmes agraires : terre, terroir territoire - Les tensions foncières*, pages 395 - 420, ORSTOM, Colloques, Paris, 1995.

*** *L'ensemble des travaux et réflexions du Comité technique « Foncier et développement » est disponible sur le site « www.foncier-developpement.fr » qu'il a contribué à créer.*

alimentaire nationale. Le texte adopté le 11 mai 2012 par les États membres des Nations unies met l'accent sur la reconnaissance et le respect des droits fonciers locaux³⁰. La mise en œuvre de ces Directives est encouragée par le G20, Rio + 20³¹, l'Assemblée générale des Nations unies et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Elle se structurera autour de la constitution de réseaux³², mobilisés sur des activités conjointes basées sur les principes définis par la FAO et, là encore, les coopérations bilatérales joueront un rôle-clé. C'est notamment le cas de la France qui a apporté son soutien aux consultations organisées en Afrique de l'Ouest, à partir de son expérience et d'une réflexion significative amorcée depuis le début des années quatre-vingt (*Encadré 3*). Toutes ces initiatives constituent des avancées indéniables dans la prise de conscience du rôle des politiques foncières dans le développement socio-économique, ainsi que de la nécessité d'élaborer celles-ci de manière concertée et d'y intégrer l'ensemble des droits s'exerçant sur la terre et ses ressources. Mais elles restent des cadres volontaires – donc non-contraignants – et laissent aux États la souveraineté de leurs choix politiques. Néanmoins, les réformes lancées par plusieurs pays africains montrent qu'il existe une réelle volonté politique d'appliquer les grandes orientations définies aux niveaux international, continental et régional, même si leur mise en œuvre constitue souvent un point d'achoppement.

4.2. Avancées et limites des réformes en acte dans les pays

Alors que des pays comme le Togo ou le Sénégal n'en sont qu'au stade de la réflexion, d'autres ont déjà engagé de nouvelles politiques qui ont permis des avancées indéniables pour améliorer la sécurisation foncière de tous les usagers de la terre. À Madagascar et au Burkina Faso, celles-ci ont été initiées dans le cadre d'un débat élargi (État, collectivités locales, société civile, etc.)³³. Elles consacrent la fin du principe de domanialité – selon lequel les terres non-enregistrées appartiennent par défaut à l'État – et reconnaissent *in fine* l'existence de terrains privés, pour lesquels de nouveaux statuts juridiques (certificats fonciers, attestations de possession, etc.) ont été créés, en complément de l'immatriculation

30 - Site Internet : « <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/fr/> ».

31 - Sur le G20 et « Rio+20 », cf. le glossaire général en début de dossier.

32 - Ces réseaux pourront inclure des institutions financières internationales, des organisations des Nations unies et des parties prenantes concernées au sein des gouvernements, du secteur privé, de la société civile et du monde universitaire.

33 - Pour une lecture de l'expérience burkinabé, cf. Thiéba D., 2010, *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso*, Comité technique « Foncier et développement », Paris.

et du titre de propriété privée. Enfin, elles accordent un rôle central aux collectivités locales, à un échelon couplant proximité et service public³⁴ : celles-ci sont chargées de la délivrance et de l'administration des droits.

Ces réformes opèrent une véritable révolution, tant sur un plan juridique que socio-politique. Mais elles comportent de nombreux points d'achoppement qui posent question pour garantir leur réussite à terme. Il s'agit d'abord de leur mise en œuvre et du changement d'échelle qu'elle

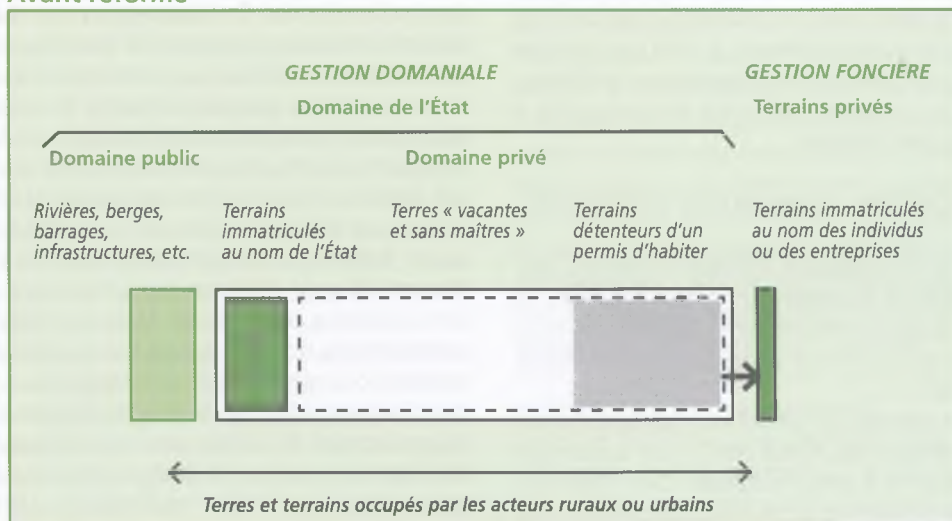
implique, passant de l'opération – pilote au territoire national. Les défis à relever (compétences, outils, moyens, choix politiques locaux) et les moyens à mobiliser sont considérables pour que toutes les collectivités locales puissent jouer leur rôle d'acteur-pivot de cette politique de sécurisation foncière. Les États font donc appel à leurs partenaires financiers pour soutenir la généralisation des dispositifs prévus par la loi, avec le risque néanmoins qu'ils prennent en otage, en termes de rythmes de mise en œuvre, et qu'ils contribuent à accentuer les flottements institutionnels existants. Au Bénin, par exemple, le projet de réforme initié par le ministère de l'Urbanisme avec le

34 - Les collectivités locales constituent une certaine forme de centralisation et n'offrent pas partout une échelle pertinente pour gérer les ressources dépassant le territoire communal. Néanmoins, elles représentent l'une des étapes nécessaires pour réconcilier légitimité et légalité.

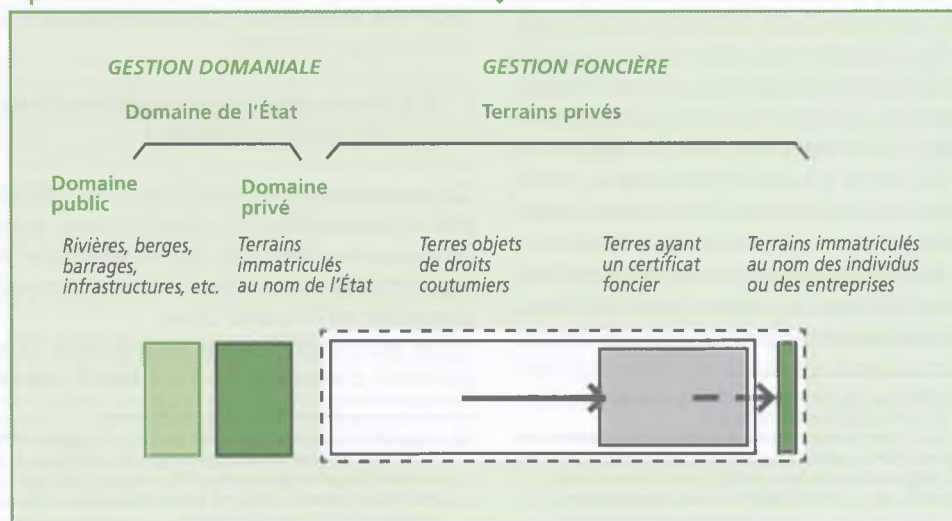
Figure 4
Changement de cadre conceptuel des politiques foncières

(Source : Philippe Lavigne Delville, 2009)

Avant réforme



Après réforme



concours des experts américains du *Millenium challenge corporation* ³⁵ réaffirme la prééminence du titre de propriété individuelle et créé une incertitude par rapport à la loi sur le régime foncier rural de 2007 qui permettait, elle, la délivrance d'un certificat reconnaissant les droits locaux faisant consensus. Le financement des réformes et la pérennisation des dispositifs qu'elles doivent créer sont en jeu. Des pays comme Madagascar et le Bénin ont d'ailleurs lancé des réflexions visant à mettre en place une fiscalité foncière non dissuasive pour les usagers, mais permettant de raisonner le fonctionnement de la gestion foncière sur la base de ressources internes. À ce jour, la question est loin d'être résolue et fragilise les réformes à l'œuvre.

5. UN RÔLE-CLÉ POUR LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES

Face à ces risques et à ces défis, les acteurs non-étatiques ³⁶ ont un rôle-clé à jouer. Nous en détaillons ici les contours pour les acteurs de la société civile et, d'autre part, pour les acteurs privés qui, suivant des positionnements différents, ont – selon nous – une place de choix à tenir pour aider à maintenir le cap des réformes.

5.1. Des sociétés civiles qui se mobilisent

Les sociétés civiles se mobilisent à différents niveaux, avec l'appui des acteurs de la coopération internationale et, en particulier, française. Le mouvement s'est amplifié suite aux attributions par les États de vastes superficies de terres à des investisseurs.

Au Sénégal, par exemple, le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) est la première fédération paysanne à s'être mobilisée. Dès 1998, elle a mis en œuvre un processus de consultation fondé sur l'analyse des pratiques et des réalités dans les différentes régions du pays. Des ateliers locaux et un séminaire national ont abouti en 2005 à des propositions de réforme. Celles-ci n'ont pas été prises en compte par l'État sénégalais, mais elles ont structuré une véritable dynamique de mobilisation de la société civile. Leur actualisation est en cours, basée sur la reconnaissance des droits d'usage, la question du foncier pastoral et celle des accaparements de terres. Le CNCR est membre du *Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal* (CRAFS) créé en 2011 et regroupant une trentaine d'organisations de la société civile (OSC) et d'organisations paysannes (OP). Il veut inciter l'État à mettre en place un processus participatif de réforme foncière, reconnaissant et sécurisant les droits des agriculteurs familiaux et des pasteurs. Le Crafs agit au

niveau local, en appuyant des ruraux victimes d'expropriations (information sur les droits, médiations), et au niveau national (mobilisation de la presse et des médias sociaux). Des actions locales sont également menées au Bénin (mobilisation lors de cessions de terroirs villageois à des investisseurs chinois, avec la complicité de chefs coutumiers) et au Mali (forum paysan de Kolongo pour dénoncer l'attribution de terres dans la zone de l'Office du Niger). Elles sont parfois couronnées de succès (récupération des terres par les populations locales dans la zone de Kolokoni au Mali).

Ces initiatives de la société civile sont aussi le fait d'organisations régionales. Le réseau d'éleveurs pasteurs *Billital Maroobé* défend ainsi la mobilité pastorale (fréquente dans les systèmes d'élevage du Sahel), ainsi que la sécurisation de leur accès à la terre. Ceux-ci sont en effet particulièrement affectés par les phénomènes d'accaparement qui touchent leurs terres de pâturages sur lesquelles ils ne peuvent pas faire valoir de droits et qui sont considérées comme inexploitées. En collaboration avec d'autres organisations et fédérations paysannes dont l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane (Apess), le réseau agit à la base pour défendre les intérêts des pasteurs et au niveau national et régional pour faire évoluer l'image et les préjugés sur le pastoralisme et plaider pour une véritable prise en compte du foncier pastoral.

La capacité des organisations de la société civile, en particulier paysannes, à produire des références constitue un élément-clé pour améliorer leur contribution à l'élaboration des politiques publiques. Mais ceci implique qu'elles combinent des actions à la base avec la participation à des concertations régionales et internationales. C'est notamment l'ambition du *Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest* (Roppa) qui relaie les initiatives de ces membres dans treize pays et contribue aux cadres de concertation régionaux de l'Uemao et de la Cedeao. Il s'est associé à *Via Campesina* et au *Fian* ³⁷ pour produire un plaidoyer en faveur des agricultures familiales lors du Forum social mondial de Dakar et s'est mobilisé à l'occasion de l'élaboration des directives volontaires de la FAO et de la promotion des investissements responsables de la Banque mondiale.

5.2. Vers une responsabilité foncière du secteur privé ?

La présentation des enjeux, puis des initiatives prouve que la problématique foncière constitue aujourd'hui une préoccupation des États, des organisations régionales et internationales, des organisations paysannes et de leurs partenaires de la société civile.

Qu'en est-il aujourd'hui du secteur privé ? Pour éviter les processus d'accaparement qui font fi des droits locaux

35 - C'est un dispositif américain de coopération au développement, complémentaire au très officiel USAID (<http://www.mcc.gov/>).

36 - Il s'agit ici des acteurs non-étatiques pris au sens donné par les accords de Cotonou (art.4), c'est-à-dire « large » et incluant la société civile sous toutes ses formes (ONG, organisations de base, media, instituts de recherche ou de formation, collectifs, etc.), les partenaires sociaux et économiques et le secteur privé.

37 - L'association *Via Campesina*, créée en 1993 en Belgique, défend l'agriculture durable de petite échelle comme moyen de promouvoir la justice sociale et la dignité (<http://viacampesina.org/fr/>). Créée en 1986, *Food First Information and Action Network* (FIAN) est une « organisation internationale des droits humains » (<http://www.fian.org/fr/>).

existants et en attendant que les réformes mises en œuvre aboutissent, celui-ci ne devrait-il pas s'engager activement dans l'invention de mécanismes qui garantiraient des investissements alliant sécurité alimentaire, respect des droits et développement économique ?

C'est en tout cas l'idée qui chemine dans le processus engagé – à la demande du G20 sous présidence française³⁸ – par la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED), la FAO, la Banque mondiale et le Fonds international de développement agricole (FIDA³⁹). Celui-ci a débouché en juin 2011 sur l'élaboration de *Principes pour un investissement agricole responsable qui respecte les droits, les moyens d'existence et les ressources* (PRAI)⁴⁰ destinés aux investisseurs, mais largement critiqués par les acteurs de la société civile en raison de leur caractère volontaire et du manque de concertation lors de leur processus d'élaboration.

Si de nouvelles négociations impliquant investisseurs et sociétés civiles ont été amorcées en 2012, de nombreux observateurs appellent à l'invention de mécanismes plus contraignants, obligeant les acteurs privés à respecter des normes sociales et environnementales, intégrant notamment le foncier. « *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 équilibré des bénéfices entre les parties* »⁴¹.

En attendant et pour témoigner que les marchés peuvent être socialement régulés sans porter atteinte à leur efficacité économique, la France a initié plusieurs processus visant à promouvoir des investissements réels et responsables auprès des entreprises. En 2010, une position intitulée « *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable – Pour une approche garante des droits de l'homme, de la sécurité alimentaire et du développement durable* »⁴² a été formalisée sur la base de travaux menés par le Groupe interministériel pour la sécurité alimentaire (GISA)⁴³ et le Comité technique

Foncier et développement. Aujourd'hui, elle cherche à définir des conditionnalités pouvant être intégrées aux contrats d'investissements internationaux, lorsqu'elle participe à leur financement. Le travail est mené en partenariat par le Comité technique Foncier et développement, le ministère des Affaires étrangères (MAE), l'Agence française de développement (AFD) et Proparco, sa structure spécialisée dans le financement du secteur privé. Il faut espérer que cette initiative, qui s'annonce exemplaire, soit suivie par d'autres et que le cadre contraignant, que les sociétés civiles appellent de leurs vœux, finisse par émerger de multiples processus nationaux porteurs de justice et d'équité.

6. TENDANCES ET REPÈRES POUR L'AVENIR

Les choix politiques contemporains concernant le foncier en Afrique semblent redonner une place aux systèmes de gestion et d'appropriation des droits qui prévalent localement. Mais le chemin à parcourir pour assurer une réelle sécurité foncière à l'ensemble des usagers de la terre reste long. L'évolution des processus en cours dépend de facteurs exogènes (contexte macro-économique, changement climatique) sur lesquels les États seuls ont peu, voire pas de prise. Les choix qu'ils font concernant les éléments sur lesquels ils peuvent agir (démographie, politiques agricoles, niveau d'urbanisation, cadre de gouvernance globale du pays) ne sont pas toujours cohérents avec le projet de société qu'impliquent les nouvelles politiques foncières. Certaines contradictions pèsent plus fortement que d'autres, en particulier en matière de politiques agricoles⁴⁴.

Dans ces conditions, que deviendront les politiques foncières dans quelques années ? Des études récentes ont identifié plusieurs scénarios possibles compte tenu des évolutions actuelles (*Encadré 4*). Du scénario catastrophe au scénario vertueux, le champ reste ouvert, même si les tendances sont lourdes et les défis à relever importants et dépassant la seule question foncière. Dans cette perspective, chacun doit tenir son rôle et rester à sa place. Aux États de saisir l'occasion que constitue l'enjeu foncier pour nourrir des débats ouverts et démocratiques à partir desquels fonder un projet de société partagé par l'ensemble des acteurs. À leurs partenaires techniques et financiers de les accompagner sans « *s'ingérer* », ni transférer des modèles et outils clés en main, mais en laissant les sociétés africaines inventer leur propre modernité foncière. Aux sociétés civiles du nord d'appuyer leurs partenaires du sud dans la négociation, le suivi et l'évaluation des processus. Au secteur privé de promouvoir des standards et des normes respectueux des dimensions économiques, sociales, environnementales, mais aussi foncières.

38 - En 2011, la présidence française du G20 a notamment choisi de faire face à l'enjeu de la volatilité des prix sur les marchés agricoles et à la prévention des crises alimentaires. Cette initiative a débouché sur un *Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture* (cf. Cahier Demeter, Agriculture et Finances – Quelles régulations pour une allocation optimale des capitaux ? Mars 2013).

39 - Le Fonds international de développement agricole (FIDA ou IFAD en anglais) est une institution financière internationale et un organisme spécialisé des Nations unies (<http://www.ifad.org/>).

40 - Le rapport complet de la FAO « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture – Investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur » est téléchargeable à l'adresse suivante : « <http://www.fao.org/docrep/017/i3028f/i3028f.pdf> ».

41 - Plançon C., 2012, *Garantir des investissements réels et durables. Les tentatives de régulation au niveau international*, Revue Grain de sel n°57 « Foncier : innover ensemble », Inter-Réseaux, p.16.

42 - Le texte est téléchargeable à l'adresse suivante : <http://www.foncier-developpement.fr/vie-des-reseaux/le-comite-technique-foncier-et-developpement-de-la-cooperation-francaise-appropriation-de-terres-a-grande-echelle-et-investissement-agricole-durable-document-de-positionnement-de-la-france-2/>.

43 - Le Gisa est un groupe de travail interministériel français réunissant le ministère de l'Agriculture, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Écologie, et le ministère de l'Économie.

44 - Dans certains pays, les politiques foncières offrent un cadre visant à sécuriser les moyens de production des agriculteurs familiaux, alors que les politiques agricoles promeuvent une agriculture plus capitaliste, jugée à tort plus moderne et plus productive.

ENCADRÉ 4

Quatre scénarios, un même objet

Dans une étude commandée par l'Agence française de développement et la Banque africaine de développement *, Alain Durand-Lasserve et Étienne Le Roy identifient quatre scénarios d'évolutions possibles concernant les politiques foncières en Afrique.

- **Continuation sur le long terme des tendances observées au cours des trois dernières décennies.** Dans ce scénario, les tendances qui pèsent sur le foncier restent les mêmes, les évolutions démographiques sont proches de celles actuelles, les investissements agricoles se poursuivent au même rythme et les pays maintiennent une certaine stabilité politique. Ce scénario suppose des interventions de l'État, notamment pour améliorer le cadre politique global. L'impact sur le foncier ne sera pas le même partout et dépendra des choix de société (propriété privée vs appropriation collective). Des populations devront migrer pour couvrir leurs besoins alimentaires, notamment dans les pays enclavés peu dotés en terres cultivables et dont le taux de fécondité reste élevé. S'ils ne sont pas bien anticipés, ces mouvements de populations pourront avoir des impacts négatifs sur les équilibres régionaux.
- **Amélioration de l'accès à la terre et aux ressources naturelles.** Dans ce scénario, 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. 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 résulte de la détérioration constante des conditions environnementales, en particulier 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 l'accroissement des inégalités dans l'accès à la terre, l'augmentation du nombre de conflits fonciers, l'instabilité sociale et une urbanisation incontrôlée qui engendre l'étalement spatial rapide des villes au détriment des espaces agro-pastoraux. Ce scénario se caractérise par une perte de contrôle des États. Près de la moitié des États africains est déjà confrontée à cette situation. Pour l'éviter, des mesures importantes, à la fois politiques et économiques, doivent être prises aux niveaux national, régional et international.
- **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 économiques, 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 (emploi d'une 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 » **.

* Durand-Lasserve A., Le Roy E., 2012, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, AFD, Paris.

** Repris de la synthèse de l'ouvrage d'Alain Durand-Lasserve et Étienne Le Roy, réalisée par Aurore Mansion pour le numéro consacré au foncier de la revue *Grain de sel* : Mansion A., 2012, *Quels horizons pour la question foncière en Afrique de l'Ouest ? Note de lecture, Revue Grain de sel n°57 « Foncier : innover ensemble », Inter-Réseaux, p.42.*

Bibliographie indicative

- Basserie V., Mansion A., Pelon V. (dir.), 2012, *Foncier : innover ensemble*, Revue Grain de sel n°57, Inter-Réseaux et Comité technique « Foncier et développement », Paris.
- Chauveau J.-P., Colin J.-P., Jacob J.P., Lavigne-Delville P., Le Meur P.Y., 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest : résultats du projet de recherche CLAIMS*, Londres, IIED, 92 p.
- Chauveau J.-P., Lavigne-Delville P., Benkâhla A. (collab.), 2012, *Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers et coutumiers : 1. Formaliser pour sécuriser ? : de fausses évidences*, Les Notes Politiques de Negos-GRN, (10), 4 p.
- Chauveau J.-P., Lavigne-Delville P., Castellanet C. (collab.), 2012, *Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers et coutumiers : 2. L'illusion de la « photographie » neutre des droits*, Les Notes Politiques de Negos-GRN, 2012, (11), 4 p.
- Colin J.-P., Le Meur P.-Y., Léonard E., (ed.), 2010, *Les politiques d'enregistrement des droits foncier. Du cadre légal aux pratiques locales*, Karthala, Paris, 540 p.
- Comby J, 2007, *Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne*, Contribution au symposium de la Banque mondiale de 2007.
- Comité technique « Foncier et Développement », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la coopération*, AFD et MAE, Paris.
- Comité technique « Foncier et Développement », 2010, *Forum « foncier et développement », Actes du Forum, décembre 2010*, AFD et MAE, Paris.
- Comité technique « Foncier et Développement », 2010, *Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, AFD et MAE, Paris.
- Comité technique « Foncier et développement », 2010, *Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*, Hub rural, Agter, Graf, Landnet west africa, Paris.
- Commission Agriculture et Alimentation (C2A), 2010, *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud*, Coordination Sud, Paris.
- Durand-Lasserre A., Le Roy E., 2012, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050*, AFD, Paris.
- Lavigne-Delville P., Toulmin C., Colin J.-P., Chauveau J.-P., 2002, *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale)*, IIED, Gret, UR Réfo, Paris.
- Lavigne-Delville P., Broutin C., Castellanet C., 2004, *Jachères, fertilité, dynamiques agraires, innovations, paysannes et collaboration chercheurs/paysans : fondements pour des recherches-actions en milieu paysan sur la fertilité des terres*, Paris : Gret.

- Lavigne-Delville P. et Papazian V., 2008, « Le foncier au cœur du développement économique et de la paix sociale », in Devèze J.C. dir, *Défis agricoles africains*, Karthala/AFD, pp. 247-264.
- Lavigne-Delville P., Mansion A., Mongbo R., 2009, *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite. Actes de l'atelier de Cotonou, Octobre 2009*, Comité technique « Foncier et développement », Paris.
- Lavigne-Delville P., et Broutin C., 2009, « Quelles politiques foncières pour contribuer à la souveraineté alimentaire en Afrique subsaharienne », dossier *Souveraineté alimentaire : refonder les politiques agricoles*, *Techniques Financières et Développement*, n° 94, pp. 18-26.
- Mansion A, Rachmuhl V., *Bâtir des villes pour tous en Afrique. Leçons de quatre expériences*, Études et travaux en ligne n°31, Éditions du Gret, Gret et GLTN-ONU Habitat, Paris, 2012.
- Thiéba D., 2010, *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso*, Comité technique « Foncier et développement », Paris.