

B. LE FONCIER RURAL : ENTRE PRIVATISATION ET RECHERCHE D'UNE GOUVERNANCE HYBRIDE

1. Introduction : entre « paradigme de remplacement » et « paradigme d'adaptation », options et controverses dans les politiques foncières rurales en Afrique de l'Ouest²⁶

Philippe Lavigne Delville

Le foncier, objet de sens, de pouvoir, de richesse²⁷

Définissant les rapports entre les hommes autour de l'accès et du contrôle des terres et des ressources naturelles, le foncier est un objet au cœur des sociétés. Les inégalités foncières traduisent les inégalités statutaires et économiques, et contribuent à les produire et à les reproduire. La question foncière représente aussi un fort enjeu politique, tant à l'échelle nationale que locale, autour du clivage entre citoyens (propriétaires, urbains) et sujets (soumis aux chefferies, aux pouvoirs coutumiers²⁸), du rapport entre État et pouvoirs coutumiers, du rapport entre individus, collectifs sociaux et État. En milieu rural, l'accès à la terre est fortement lié aux identités sociales, aux appartenances communautaires, avec pour les migrants des modes d'accès à la terre largement fondés sur des rapports clientélistes avec un « tuteur ».

26. Voir Comité technique « Foncier et développement », 2015, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, Paris, MAEDI/AFD, 86 p. (en ligne).

27. Shipton P., Goheen M., 1992, "Introduction. Understanding African Land-Holding: Power, Wealth, and Meaning", *Africa: Journal of the International African Institute*, vol 62, n° 3, pp. 307-325.

28. Mamdani M., 2004, *Citoyen et sujet : l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala.

MONDE PASTORAL, MONDE AGRICOLE : LOGIQUES DE POSSESSION ET DE CONTRÔLE DE LA TERRE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Des tensions existent entre le monde pastoral et le monde agricole pour l'accès aux ressources naturelles (eau et terre), mais elles se manifestent aussi au sein du monde pastoral. Dans les logiques coutumières, le foncier englobe toutes les formes d'accès et de contrôle des terres et des ressources naturelles. Chez les agriculteurs, la fondation du village, puis la défriche et la mise en culture fondent les droits sur l'espace et sur la terre. Chez les éleveurs pastoraux, en zone sahélienne, c'est l'accès à l'eau qui donne accès au pâturage attenant. En d'autres termes, le contrôle de l'eau est structurant du foncier pastoral : le groupe qui a creusé le puits en a la propriété et décide de qui peut y abreuver ses animaux et pendant combien de temps. Cela lui confère un contrôle sur l'accès aux pâturages environnants.

Genèse des politiques foncières

Les politiques coloniales ont été caractérisées par une dualité entre des terres dotées d'un titre de propriété privée et toutes les terres qui ne sont pas immatriculées, regroupées dans un large « domaine privé » de l'État sur lequel celui-ci exerce un monopole légal. Les titres fonciers sont délivrés par des procédures administratives, « par le haut » et sont largement minoritaires. Même si le discours sur la nécessité de formaliser les droits fonciers locaux a régulièrement été mis en avant, les pouvoirs coloniaux les ont en pratique peu formalisés²⁹. L'essentiel de la régulation foncière à l'échelle locale demeure de nature coutumière ou néo-coutumière (fortement transformée par l'intervention étatique).

Aux indépendances, les États ont conservé cette conception dualiste du foncier. On assiste à un durcissement de la domanialité, au service d'une construction de l'État. Cette époque se caractérise par une situation d'informalité et d'extralégalité, avec des situations récurrentes de pluralité des normes³⁰. Dans certains

29. Chauveau J.-P., sous presse, « Les politiques de formalisation des droits coutumiers en Afrique rurale subsaharienne et les recherches de terrain en sciences sociales. Une mise en perspective historique », *Actes du colloque international de la Société des africanistes, Quels regards scientifiques sur l'Afrique depuis les indépendances ?*, Paris, Karthala.

30. Lund C., 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in Winter G., ed., *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, pp. 195-208.

espaces où cette pluralité est effective, elle induit un « *institutional shopping* » : selon leurs intérêts, les acteurs se réfèrent aux règles étatiques ou aux règles coutumières, s'adressent aux autorités administratives ou aux autorités coutumières. Il y a donc une certaine confusion sur les règles de référence pour traiter un litige, et sur les autorités légitimes pour l'arbitrer. Les élites urbaines tirent profit de cette situation pour s'accaparer des terres et contribuent à son maintien.

Dans les années 1990, la question foncière prend de l'ampleur avec des inquiétudes sur l'augmentation des conflits fonciers en milieu rural. Cette période est marquée par la libéralisation de l'économie et par un processus de démocratisation qui remet en cause ce monopole de l'État et encourage la reconnaissance des droits locaux des populations. L'accent est mis non pas sur le problème des inégalités foncières, mais sur la reconnaissance juridique des droits fonciers.

Privatisation ou sécurisation des droits fonciers coutumiers ?

En Afrique, la libéralisation de l'économie et la dénonciation de l'arbitraire de l'intervention de l'État sur les terres ont suscité une mise en cause de son monopole foncier. Deux grandes conceptions entrent en conflit. La première encourage la délivrance de droits de propriété privée, censée permettre le développement économique grâce à l'immatriculation : selon ce raisonnement, un titre permet une sécurité juridique, un accès au crédit et, par conséquent, de l'investissement générant des gains de productivité.

Dans les années 1980, la vision de la privatisation de droits de propriété privée est promue par certains acteurs et contestée par d'autres. Pour ces derniers, la privatisation génère de l'exclusion et peu de progrès économique. Pour la seconde conception, l'enjeu principal est de sécuriser les droits fonciers locaux contre notamment les abus de pouvoir de l'administration. C'est ce que John Bruce³¹ conceptualise en appelant au passage d'un « paradigme de remplacement » (des droits coutumiers par la propriété privée) à un « paradigme d'adaptation » qui part des droits fonciers locaux et favorise leur évolution progressive. L'enjeu des politiques foncières serait désormais de construire un cadre juridique et institutionnel qui respecte ces droits, évolutifs dans le temps. Cette remise en cause du paradigme de remplacement intervient dans un contexte où la recherche économique admet que le schéma vertueux de délivrance de titres privés ne fonctionne que dans des cas particuliers et lorsque l'environnement économique est favorable³².

31. Bruce J. W., 1992, *From replacement to adaptation: a shift of paradigm*, Madison, Land Tenure Center.

32. Binswanger H. P., Deininger K. et Feder G., 1995, «Power, distortions, revolt, and reform in agricultural land relations», in Chenery H. B., Srinivasan T. N. et Behrman J. R., ed., *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier Science, pp. 2659-2772.

Dans les années 1990, une série d'expériences soutenues par l'aide internationale cherchent à innover et à trouver des façons de sécuriser ces droits locaux.

La conception de la régulation foncière – et en particulier la place laissée aux autorités coutumières et aux instances décentralisées –, la gamme des statuts juridiques reconnus, la place donnée aux outils cadastraux définissent un large ensemble de pratiques dont certaines sont très proches des opérations classiques de formalisation de droits de propriété privée, au risque de faire face aux mêmes difficultés. En outre, ces expériences peinent à dépasser l'échelle d'un projet pilote et à être intégrées dans les politiques nationales. Si les années 1980 et 1990 ont connu de vives critiques vis-à-vis de ces politiques de « remplacement », les années 2000 semblent coïncider avec leur retour en force. En effet, au début des années 2000, alors que les politiques de privatisation semblaient disqualifiées, elles reviennent à l'ordre du jour dans un contexte d'approfondissement du paradigme néolibéral. Le dogme de la privatisation reprend de la vigueur, poussé par la communauté internationale et l'industrie du cadastre. Les élites nationales (politiques, administratives et commerçantes) qui se satisfaisaient auparavant de la confusion de la gestion foncière, semblent faire évoluer leurs positions et privilégier désormais la formalisation de ces droits, dans un contexte où le marché foncier se développe et où les élites urbaines contrôlent une part croissante du territoire.

Les réformes des politiques foncières sont donc tiraillées entre ces deux logiques qui renvoient à des conceptions différentes du rapport État/société, aux modèles de développement agricole, à la place du pastoralisme et au rapport État/pouvoirs coutumiers. Elles posent la question de la concurrence ou de l'articulation entre logique de la régulation coutumière, logique du marché et logique de la régulation étatique, et des dispositifs institutionnels capables de traduire et concrétiser ces choix politiques.

RÉAPPROPRIATION DES PROCESSUS DE FORMALISATION DES DROITS COUTUMIERS

Qu'est-ce que le droit foncier coutumier ? C'est une représentation de la terre comme bien à la fois privé et commun (au service d'un groupe, familial ou de résidence)³³ : les droits reconnus aux individus peuvent être limités par des objectifs sociaux collectifs, voire parfois peuvent être conditionnés au respect de règles de vie sociale. En mettant l'accent sur les droits des individus ou des familles, les opérations de formalisation des droits fonciers locaux les séparent – sur le papier – des normes sociales qui les légitiment. Bien plus, elles ne sont souvent capables que de saisir et de formaliser les droits privés sur la terre. Mais les normes sociales qui font aussi du foncier un bien commun ne disparaissent pas pour autant. La question de l'usage de la terre comme bien commun (les restrictions et régulations aux droits individuels visant à assurer le bien commun au sein du groupe) va continuer d'être réglée oralement, notamment au travers des autorités coutumières. Membres centraux des commissions foncières villageoises chargées de gérer les terres, celles-ci peuvent même se trouver renforcées dans leurs prérogatives dans le cadre de la réforme, alors même qu'elle visait à extraire les droits fonciers du contrôle coutumier : en effet, ce sont les autorités coutumières qui sont en situation de maintenir un droit de regard sur les intentions de formalisation et de transactions, et donc de maintenir un arbitrage entre les usages de la terre comme bien privé et comme bien commun, voire même de porter un coup d'arrêt au marché clandestin de la terre là où il était répandu. Dans les situations où les autorités coutumières sont corrompues – ce qui peut arriver –, une classe d'âge spécifique, comme les jeunes qui sont également associés aux commissions foncières villageoises, peut très bien assurer ce droit de regard sur l'intérêt commun.

33. Jacob J.-P., 2005, *Sécurité foncière, bien commun, citoyenneté : quelques réflexions à partir du cas burkinabè*, Coll. Études RECIT, Ouagadougou, Association ACE/RECIT ; IUED (en ligne).



UNE ACTION PUBLIQUE ÉCLATÉE ?

Production et institutionnalisation
de l'action publique dans les secteurs
de l'eau potable et du foncier (APPI)
Burkina Faso, Niger, Bénin

Toulouse, du 2 au 4 décembre 2014

COORDINATION :

Héloïse Valette, Catherine Baron, François Enten, Philippe Lavigne Delville, Alicia Tsitsikalis