

22-1 Les agences d'aide, médiateurs entre la raison d'État et les sociétés civiles : mieux d'État pour le foncier !

Georges COURADE

Les agences d'aide bi et multilatérales comme la Banque mondiale ou la Caisse centrale de coopération économique française n'interviennent pas directement dans la gestion et la régulation foncières. C'est un « domaine réservé » des États. Pas d'ingérence, donc. Les projets, programmes et politiques qu'elles soutiennent cependant financièrement, supposent que des mécanismes de régulation des conflits fonciers et les processus d'expropriation fonctionnent avec un minimum de crédibilité de manière à ne pas les mettre en péril.

Décidées à encourager les investissements privés (particuliers et entreprises) dans le cadre des politiques dites d'ajustement, elles insistent auprès des gouvernements sur les garanties qui doivent être fournies

à un investisseur qui met en valeur un espace particulier afin de ne pas se voir à court terme soumis à des pressions visant à lui retirer le terrain, support de son travail ou de ses investissements, dont il n'aurait que la jouissance précaire. Sans préconiser systématiquement la propriété de la terre au sens romain du terme, les agences d'aide entendent faire prévaloir un droit d'usage permettant à celui qui fait fructifier une terre, qui bâtit sur une parcelle, de tirer profit des améliorations qu'il a apportées à cet espace (la terre à celui qui la met en valeur !).

Un sol mis en valeur, un espace bâti représentent par ailleurs un patrimoine qui permet d'emprunter, de solliciter des facilités financières auprès de différents prêteurs qui voient là une garantie, une caution quand les particuliers ne disposent pas de revenus réguliers ou d'une caution personnelle ou mutualiste. Le « coxage », cette technique usuraire qui permet à un grand planteur (ou un commerçant) de faire une avance de trésorerie à un petit planteur, gagée sur la récolte à venir, repose à la fois sur la stabilité des prix garantis par les caisses de stabilisation et sur la présomption d'une récolte de café ou de cacao livrable au prêteur et garantie par un marquage du foncier par des arbres. Cette forme d'usure n'existe pas pour le maraîchage, culture annuelle au marché fluctuant. C'est là aussi un argument en faveur de l'appropriation individuelle du sol dans un contexte où la difficulté d'accès au crédit va ralentir la croissance de la production agricole ou artisanale. Cependant, les expériences du FIDA (Fonds international de développement agricole, Rome) et de la Grameen Bank au Bangladesh, mais aussi en Afrique, indiquent que le crédit pour les couches défavorisées peut reposer sur d'autres systèmes, notamment la caution solidaire du groupe.

La propriété communautaire des terres qui est encore de règle en bien des régions, contribue à assurer la sécurité alimentaire des populations écologiquement vulnérables qui n'ont pas encore réussi à dépasser durablement le stade de l'autosubsistance ou qui sont plongées dans l'insécurité alimentaire par des facteurs sur lesquels elles n'ont pas de prise. C'est un élément à rappeler à l'heure où l'on découvre que l'insécurité alimentaire structurelle toucherait un Africain sur quatre en Afrique subsaharienne et que les politiques de « stabilisation de la demande » en ville fabriquent des chômeurs et, par la réduction des pouvoirs d'achat, limitent le rôle amortisseur de la famille-providence. Un accès facile à la terre pour un « migrant de retour » comme pour un villageois ou un étranger au village, constitue encore la meilleure assurance contre les pénuries, les disettes ou la « crise ». On ne dispose pas, en effet, d'une panoplie de techni-

ques expérimentées et fiables accessibles économiquement aux petits exploitants de vivrier pouvant leur apporter une assurance de productivité améliorée à court terme. Qui plus est, les agences demandent l'arrêt des subventions aux engrais, engrais qui sont utilisés parfois pour le vivrier, là où on ne met plus le sol en jachère, faute de terres en quantité suffisante.

Il serait donc prématuré d'accélérer, comme l'ont fait certains États, la marche forcée vers la propriété individuelle des terres qui a eu pour effet, comme au Nigeria septentrional, de précipiter l'accaparement des terres par des propriétaires absentéistes et de multiplier le nombre de « paysans sans terres » qui sont les premiers à subir les disettes. Car si l'on ne rencontre pas en Afrique subsaharienne beaucoup de ruraux sans terre, à quelques exceptions près, de nombreuses régions connaissent des difficultés à assurer un lopin de terre à tous les membres de la famille, notamment aux femmes sur qui repose l'essentiel de l'alimentation familiale. En pays bamiléké, très densément peuplé, on réserve l'exploitation à un héritier unique, les autres enfants étant invités à partir ailleurs. En pays igbo (Nigeria), où les densités dépassent les 1 000 habitants au km², ce sont les activités extra-agricoles qui fournissent les moyens d'acheter sa nourriture.

En fait, pour chaque région, l'évolution du régime foncier doit concilier les exigences du développement (il serait absurde de figer un système appelé, de toute manière, à suivre l'évolution de la société) sans mettre en péril des systèmes de sécurité alimentaire fragilisés par la « crise » économique comme par l'imprudence écologique. C'est en fonction de données que les agences connaissent qu'elles devraient freiner les ardeurs étatiques jacobines voulant appliquer à des cas très différents des solutions universelles dangereuses pour la sécurité des populations.

En définitive, le cadre d'action des agences d'aide peut s'énoncer ainsi :

- délimiter les cas où les évolutions du système foncier sont nécessaires pour favoriser les initiatives ;

- réévaluer les capacités locales à digérer les adaptations foncières devenues nécessaires ;

- proposer des modes de régulation du foncier traduisant véritablement le mot d'ordre de « mieux d'État » que les agences dispensent quotidiennement aux autorités étatiques.

Est-ce outrepasser les fameuses limites « non écrites » de la non-ingérence que d'attendre des agences d'aide qu'elles se fassent les avocats de ces « sociétés civiles » sur qui repose le développement dont elles se disent les mécaniciens ?

LA CAISSE CENTRALE ET LE FONCIER

On se trouve aujourd'hui dans une période charnière du développement rural en Afrique de l'Ouest. Après une première période qui a permis de promouvoir des projets productifs sans trop se préoccuper du contexte économique, fiscal, socio-foncier ou encore naturel, la Caisse centrale, comme d'autres bailleurs de fonds, s'est vue peu à peu obligée d'intervenir au niveau de l'environnement, au sens large, des projets.

Cette prise en compte progressive des éléments qui « conditionnent » la production a d'abord répondu à des problèmes d'ordre économique : régulation des marchés, équilibre des filières, crédit rural, ... En poursuivant la réflexion en matière de développement rural, on s'est également rendu compte de l'importance des questions foncières.

La sécurisation des producteurs sur le plan foncier apparaît en effet fondamentale ; elle conditionne non seulement la gestion responsable des ressources naturelles, mais elle représente également la condition nécessaire pour une meilleure valorisation du capital productif de base de toute agriculture : le sol.

Ce constat ne signifie pas que l'ensemble des pasteurs et des agriculteurs en Afrique de l'Ouest se trouve dans une situation d'insécurité foncière qui remette en cause tout effort de développement, d'investissement ou d'intensification. Il est certain cependant que des problèmes apparaissent de façon de plus en plus fréquente et vont parfois jusqu'à bloquer la mise en œuvre de nos projets. Ils sont dus à l'absence d'un cadre juridico-foncier cohérent face à des sociétés en pleine évolution qui disposent de références juridiques en transition, dans lesquelles se juxtaposent (voire se confrontent) le droit moderne et les droits coutumiers.

GUYON (Gaston), *La caisse centrale doit-elle se préoccuper des questions foncières ?*, note de réflexion, Paris, Caisse centrale de coopération économique, septembre 1988, page 1.