

INTRODUCTION : NOUVEAUX RAPPORTS DE FORCE ET RECOMPOSITIONS DES RÉGULATIONS FONCIÈRES EN MILIEU RURAL

Eric LEONARD, Jean-Pierre CHAUVÉAU, Philippe LAVIGNE DELVILLE*

Mise en perspective

Ce numéro thématique de Territoires d'Afrique fait suite à un premier recueil d'articles, qui s'attachait aux formes quotidiennes de l'accès au foncier dans les sociétés villageoises d'Afrique de l'Ouest¹. Les travaux compilés s'intéressaient au caractère processuel et négocié de la régulation foncière, dans une approche micro-sociale, centrée sur la communauté villageoise ou l'organisation domestique des familles ouest-africaines.

Ce second volume consacré aux questions foncières en milieu rural aborde d'autres champs problématiques, que l'on peut rattacher à l'inscription localisée des changements « globaux » qui affectent les formes de régulation politique et économique des pays d'Afrique sub-saharienne et, plus généralement, la gouvernementalité des milieux ruraux :

- processus de libéralisation économique (extension des "chaînes de valeur" globalisées dans les espaces ruraux, émergence de "nouveaux acteurs", investisseurs étrangers et entrepreneurs nationaux, dans les arènes foncières locales) ;

- promotion dans les législations nationales et les pratiques administratives de nouvelles régulations foncières (concernant des formes d'individualisation et de marchandisation des transferts de droits, ou le classement/requalification de certains espaces à des fins de développement ou de conservation des ressources naturelles) ;

- transformations des formes d'intervention de l'Etat (création de nouvelles instances de gouvernance territoriale et appel à la "participation" de la société civile, délégation à des ONG ou à des investisseurs privés, d'origine nationale ou internationale, des fonctions d'aménagement de l'espace rural, dynamiques contradictoires de décentralisation et recentralisation des dispositifs d'allocation foncière).

Ces évolutions correspondent à une complexification des enjeux, des acteurs et des registres institutionnels qui sont concernés par la gouvernance des ressources foncières. Elles contribuent à renforcer les situations de pluralisme des règles (cadres légaux ; règles administratives promues par les différentes instances de gouvernement territorial ou sectoriel, étatiques et non étatiques ; normes des opérateurs économiques ; pratiques « coutumières » des sociétés villageoises ; etc.) et des autorités (d'allocation de droits sur les ressources et de régulation de l'exercice de ces droits, de conciliation et d'arbitrage des conflits associés à cet exercice) qui constituent une caractéristique structurelle du fonctionnement des champs fonciers en milieu rural africain. Les travaux présentés dans ce numéro thématique rendent compte de ces situations et tentent de décrypter leurs implications sur l'évolution des rapports sociaux autour de l'accès au foncier et aux ressources naturelles.

Nouvelles régulations foncières et dynamiques de la gouvernementalité rurale : entre décentralisation administrative et logiques de recentralisation politique

Les politiques de libéralisation et de privatisation recomposent l'Etat et ses modes d'ancrage local et impriment, à des degrés divers, leur marque dans les rapports fonciers locaux. Ces processus de libéralisation s'accompagnent de politiques sectorielles fondées sur le désengagement de l'Etat, la promotion du marché et des investisseurs privés, la formalisation des droits fonciers. Ces politiques prennent des expressions variables dans les champs fonciers abordés par les auteurs.

Abandonnant la logique des aménagements hydro-agricoles publics destinés à l'agriculture familiale, l'Etat malien cherche à faire venir des investisseurs capables de financer les infrastructures (Adamczewski et al.). L'outil ancien de la concession, mode historique d'affectation par l'Etat de droits sur la

* IRD, UMR GRED, Montpellier. E-mail : eric.leonard@ird.fr; jean-pierre.chauveau@ird.fr; philippe.lavignedelville@ird.fr
1 "Enjeux fonciers et dynamiques des rapports sociaux en milieu rural Ouest-Africain", Territoires d'Afrique N°4, octobre 2012.

terre, (re)devient la forme dominante d'accès aux terres à aménager par les investisseurs. Mais ce n'est plus l'Office du Niger qui alloue des parcelles aux paysans : le pouvoir d'affecter des concessions est détenu par des réseaux politiques liant les investisseurs nationaux ou internationaux et des personnalités politiques au sein des ministères ou de la présidence.

Au Nord de la Côte d'Ivoire (Coulibaly), le programme de Plan Foncier Rural, qui visait avant le conflit de 2002 à enregistrer les droits fonciers locaux, est en toile de fond des dynamiques foncières, même s'il n'a été que très partiellement mis en œuvre. Visant à "désenchâsser" les droits fonciers des rapports sociaux qui les fondent, ce programme de formalisation des droits locaux ouvrait la porte à de profondes recompositions des rapports fonciers.

Dans les îles du Saloum, au Sénégal (Faye & Sougou), le moteur des dynamiques n'est pas tant la libéralisation économique que le désengagement partiel de l'Etat de la conservation, qui favorise l'intervention d'Ong internationales, promouvant une gestion locale des ressources naturelles et mettant en place, de façon compulsive, des comités locaux aux contours variés (ce que les auteurs appellent la « comitisation »). Mais ce désengagement n'est pas complet, ce qui suscite un conflit de compétence entre ces comités et les instances participatives mises en place par le service des pêches. A travers les jeux complexes de concurrences, conflits et alliances entre services techniques, Ong internationales, élus locaux, comités variés, dessinent une gouvernamentalité rurale mouvante, cristallisée sur le contrôle des rentes tirées des ressources naturelles mais très opérante sur le contrôle des hiérarchies sociales.

La mise en place du barrage de Lou au Burkina Faso (Kaboré) témoigne aussi de ces redistributions des rôles entre Etat et instances décentralisées : le plan d'aménagement des rives du barrage, que l'administration agricole devait élaborer, n'a pas vu le jour en six ans, probablement du fait de la charge conflictuelle que sa publication peut représenter. Du coup, la réglementation de l'accès à ces terres fait l'objet d'une initiative de la part du conseil municipal dominé par des lignages fondateurs.

Les nouvelles dynamiques économiques et politiques ne font parfois que prolonger des tendances longues. En Côte d'Ivoire (Ibo), pour répondre aux directives des institutions internationales, les politiques forestières actuelles sont passées d'une approche "sensibilisatrice" (elle-même issue des prescriptions internationales des années 1990) à une approche répressive et quasiment "guerrière" de la question des infiltrations agricoles dans les forêts classées. Pourtant, la confrontation d'une logique étatique d'exclusion et de revendications locales sur les forêts, d'une part, l'occupation des forêts classées et des parcs nationaux par des agriculteurs, d'autre part, sont des constantes de l'histoire ivoirienne au-delà des fluctuations des politiques. La politique de répression peut être considérée comme une politique du "bluff" qui ne peut être qu'inefficace et inutilement stigmatisante pour les "clandestins", d'autant plus qu'elle fait l'impasse sur le fait que l'Etat lui-même (à travers les services techniques) a encouragé cette occupation et que les déclassements de forêts ont été hautement politisés. L'occupation jusqu'à aujourd'hui d'une partie du domaine forestier permanent de l'Etat par d'ex-miliciens ayant pris part au conflit militaro-politique de 2002-2011 ajoute encore à la confusion.

Au Cameroun (Ndjogui & Levang), la dynamique récente d'investissement des cadres dans les plantations de palmiers à huile passe soit par les procédures de donation ou d'héritage dans le cadre familial, ou d'achat dans le cadre néocoutumier, soit par les concessions sur le Domaine Forestier Permanent pour l'acquisition de grandes surfaces. Nul besoin de réforme légale ou institutionnelle pour cela. Tout au plus note-t-on un recours plus fréquent qu'avant à l'immatriculation.

Les différents articles suggèrent au final le maintien de régulations formelles de type domanial (voire un renforcement de ces régulations au Mali, où l'agence déconcentrée de l'Etat en charge de la gestion des terres aménageable, est contournée par les administrations centrales et confinée au rôle de chambre d'enregistrement). On reste de ce point de vue dans une dépendance de sentier forte vis-à-vis des formes historiques d'intervention de l'Etat sur les régimes fonciers locaux, plus ou moins recomposée par les politiques de décentralisation.

Nouveaux acteurs, nouveaux modes d'accès à la terre

Dans le contexte contemporain de recomposition profonde de la ruralité africaine, les contributions font évidemment référence à l'émergence de nouveaux acteurs économiques, mobilisant de nouvelles formes d'accès aux ressources foncières et naturelles. Toutefois, selon les sites, ces transformations ne sont pas homogènes et ne s'articulent pas de la même manière avec les dynamiques préexistantes. À propos de trois des sites d'enquête (delta central du Niger, Sud-Cameroun forestier et abords du barrage de la Lou au Burkina), les auteurs prêtent une attention centrale à la place et au rôle de nouveaux acteurs, dont les types et la variété sont caractéristiques du phénomène contemporain d'acquisition de terres en Afrique : grands entrepreneurs (firmes capitalistes étrangères et quelques très grands opérateurs) au Mali ; cadres de haut rang de l'administration au Sud Cameroun, mais souvent issus du village ou de la petite région où ils réalisent leurs investissements ; investisseurs de taille moyenne, mais plutôt issus d'un milieu extra-local lié à l'Etat (fonctionnaires, hommes politiques) ou au secteur commercial dans la zone irriguée par le barrage de la Lou au Burkina. Les figures principales des nouvelles dynamiques d'appropriation des terres varient ainsi fortement selon les spécificités nationales ou microrégionales. Les positions sociales, les secteurs d'activités et les origines sont autant de variables qui se combinent différemment selon les cas pour constituer des profils toujours particuliers. À cet égard, la description et l'analyse sociologiques approfondies de ces acteurs constituent indubitablement une des tâches prioritaires de la recherche sur les nouvelles dynamiques foncières².

À la diversité des profils des nouveaux acteurs, correspond une diversité, voire une diversification des modes d'accès à, et de transferts des ressources foncières. À l'exception du delta intérieur du Niger (Adamczewski et al.), où les terres ont fait l'objet d'une immatriculation au nom de l'Etat et où ce dernier est le délégataire des droits, les modes d'accès au foncier reposent principalement sur des arrangements qui s'inscrivent dans le cadre du « néo-coutumier moderne » (Comby, 2007), qui fait une place prépondérante aux transactions marchandes. Sur les berges du barrage de la Lou (Kaboré), comme dans le Sud-Cameroun (Ndjogui & Levang), l'achat

de terres est une pratique généralisée, même si le statut des terres qui en découle est l'objet d'ambiguïté et de dispute du fait des aménagements (barrage de la Lou), de la superposition des autorités ayant la maîtrise traditionnelle au sein du village (ibid.) ou entre des villages voisins (Sud-Cameroun) et des contestations à l'occasion des procédures d'héritage (notamment dans les systèmes matrilineaires). Les jeunes, les membres de lignages mineurs ou les individus situés en position marginale dans les chaînes d'héritage sont des acteurs récurrents de la mise en vente de terres sur lesquelles leurs droits sont sujets à contestation. Ces situations confirment des traits déjà largement établis au sujet du développement des transactions foncières en milieu rural africain³.

Dans la majorité des cas décrits sur ces trois sites de recherche, les acquéreurs de grandes et moyennes exploitations n'exploitent pas directement ces terres. Ils recourent au faire-valoir indirect et au salariat, souvent coordonné par un administrateur également salarié. Dans la zone de l'Office du Niger, des systèmes complexes de location et sous-location ont cours, que l'administration tolère en dépit de son caractère illégal, en raison de sa fonctionnalité productive. Au Sud-Cameroun, l'accès aux salaires distribués par les investisseurs est un thème de revendication fort de la part des autochtones, en particulier quand l'acheteur est d'origine extérieure au village.

Ainsi se dessinent des stratégies paysannes de réponse aux acquisitions à grande échelle de terres. Dans le delta central du Niger, des groupes résidents, menacés dans leurs droits historiques par les processus de concession foncière publique aux grands investisseurs, développent des stratégies d'action collective (système de fiscalité informelle, notamment sur les transactions foncières internes à la société villageoise) pour constituer des fonds de financement leur permettant de se faire reconnaître comme investisseurs potentiels auprès de l'administration malienne et, ainsi, pouvoir prétendre à la concession formelle des terres (ou d'une partie des terres) sur lesquelles ils sont établis. S'il n'y a pas ici transformation des formes d'accès à la terre, il y a en revanche changement institutionnel du point de vue de la nature des droits et des autorités qui en valident/sanctionnent l'exercice.

² Sur le sujet, voir entre autres Cotula et al. (2009), Anseeuw et al. (2012).
³ Voir entre autres Colin & Woodhouse (eds) (2010).

À ces nouveaux acteurs des dynamiques foncières actuelles, aux profils certes diversifiés, mais agissant selon une logique et des procédures qui restent dans les limites de la négociation non violente même si elle intègre des rapports de force inégaux, il faut ajouter maintenant, de manière systématique, les protagonistes des nombreux conflits civils et militaro-politiques contemporains, dont les racines et les conséquences agraires sont maintenant bien identifiées⁴. Le cas ivoirien en est une illustration patente. À propos de la politique de gestion du domaine forestier permanent de l'État, Ibo évoque le problème politique que pose dans les forêts classées et parcs nationaux du pays la présence d'anciens combattants et supplétifs des forces qui soutenaient l'actuel Président lors du conflit passé. L'accaparement pur et simple de parties notables du domaine forestier national (et, dans l'Ouest, de terres jusque là contrôlées par les populations autochtones) par des hommes de guerre contribue en effet singulièrement à changer la donne, et peut-être à faire passer au second plan la question brûlante des infiltrations paysannes dans le domaine protégé de l'État. Concernant ces dernières, dont la logique est une logique de subsistance, les moyens choisis par le gouvernement pour les traiter sont plus que jamais répressifs, alors qu'il se montre particulièrement hésitant vis-à-vis des factions d'anciens combattants non entièrement contrôlées qui occupent des terres et continuent d'intervenir dans les conflits fonciers en milieu rural (Human Rights Watch, 2013), rappelant que l'histoire des droits de propriété, en Afrique comme ailleurs, est faite aussi de dépossession et de violence (Sikor & Lund, 2011).

Les deux autres contributions n'évoquent pas explicitement le rôle particulier d'acteurs nouveaux, au sens d'extérieurs à l'espace local. La recomposition des dynamiques foncières concerne principalement les changements des modes d'accès aux ressources foncières et naturelles résultant des confrontations d'intérêts entre des catégories d'acteurs au sein même des sociétés rurales locales. Elles opposent donc des fractions sociales de paysans entre elles. Dans le cas des îles du Saloum au Sénégal (Faye & Sougou), le changement des modes d'accès aux ressources est conduit par la prise en main de la collecte du detarium dans les mangroves par une alliance entre les jeunes, les notables villageois et le président du Conseil rural, sous

l'argument de la protection, suscitant la captation d'une partie de la rente de la filière au détriment des femmes. La création récente de Groupement d'Intérêt Economique aggrave la logique de privatisation de la ressource : celle-ci relève désormais d'un groupement réunissant quelques personnes, et non plus d'une logique "communautaire" à intérêt collectif. Dans le cas des savanes du Nord ivoirien (Coulbaly), les conflits opposent "classiquement" des agriculteurs et des éleveurs entre eux, mais aussi des catégories sociales dont la confrontation des intérêts est activée par l'intervention d'un nouveau dispositif gouvernemental (le Plan Foncier Rural, pourtant censé désamorcer les conflits), mais aussi par la volonté des détenteurs de droits autochtones d'imposer aux nouvelles transactions foncières une dimension rentière caractérisée⁵. Les conflits portent donc sur des modes d'accès dits coutumiers, mais leur enjeu est bien d'en transformer les règles au profit de catégories sociales particulières.

La transformation des rapports de force autour des régulations foncières

Cette émergence/consolidation de "nouveaux acteurs" économiques et institutionnels, s'appuyant sur de nouvelles formes de régulation, est fréquemment à l'origine d'altération des rapports de force qui fondaient les compromis autour de l'accès aux ressources foncières et naturelles. De telles évolutions sont particulièrement évidentes dans les contextes d'installation de nouveaux investisseurs, firmes étrangères (Adamczewski et al.), "élites" nationales (Ndjogui & Levang) ou petits entrepreneurs (Kaboré, Coulbaly). Dans la majorité des situations abordées, ces investisseurs fondent leurs stratégies d'implantation foncière sur des asymétries de pouvoir associées à leur capital financier et à leurs relations avec l'appareil politique et administratif national. Les dynamiques foncières décrites montrent comment les interventions de l'Etat (par délégation de prérogatives officielles aux investisseurs, comme c'est le cas au Mali – Adamczewski et al.), ou celles, directes ou indirectes, de ses représentants et du personnel politique national (au Sud du Cameroun – Ndjogui & Levang), sont à l'origine d'une remise en cause des instances de régulation qui étaient jusqu'alors perçues comme légitimes, y compris dans la sphère étatique, comme c'est le cas de l'Office du Niger.

⁴ Voir notamment Cramer & Richards (2011).

⁵ Rappelons que l'étude a été effectuée juste avant l'éclatement du conflit en septembre 2002. On sait que, depuis le conflit, le phénomène d'accession à la terre ou aux ressources naturelles par des anciens membres ou supplétifs des forces pro-Ouattara s'est également produit dans le Nord du pays.

L'établissement d'investisseurs extérieurs a par ailleurs des incidences sur les rapports de force internes aux sociétés villageoises. Dans la province de Ziro (Kaboré), les changements d'usage des sols induits par un aménagement hydro-agricole ont transformé les rapports hiérarchiques entre lignages autochtones, entre les lignées fondatrices et celles qu'elles avaient accueillies, et entre autochtones et éleveurs peuls, que certains groupes autochtones tentent d'évincer des terrains qui leur avaient été délégués par les autorités traditionnelles. Ces tensions internes à la société villageoise autour de la reconnaissance des instances légitimes dans l'allocation des droits (et la perception de rentes foncières) sont à l'origine d'une tentative de restauration du pouvoir foncier et politique des lignages fondateurs, qui se posent en garants des accords souscrits par le passé dans le cadre des rapports de "tutorat foncier" entre "autochtones" et "étrangers" présumés⁶.

Un phénomène similaire est observé par Faye & Sougou dans le delta du Saloum. La mise en place d'un dispositif de "gestion participative", dans le cadre d'une opération de conservation, conduit à une transformation des modes d'accès aux ressources : l'argument de la lutte contre la surexploitation du detarium dans les mangroves justifie la marginalisation des femmes âgées, qui avaient auparavant un monopole de fait sur l'exploitation de la ressource et qui doivent désormais acheter les fruits au bénéfice des jeunes hommes et des notables villageois. De façon plus générale, l'argument conservateur opère comme une ressource pour des pouvoirs locaux, régionaux ou nationaux, qui se saisissent des opérations de mise en défens de certaines ressources pour remodeler ou consolider les réseaux de clientèle politique. De telles stratégies peuvent toutefois être limitées par la capacité effective de ces pouvoirs d'imposer l'exclusion des franges significatives de la population et « d'ouvrir plusieurs véritables fronts de guerre » sans en avoir les moyens logistiques et humains (Ibo).

L'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de régulation des transferts de terre peut également conduire à la consolidation de rapports de forces historiques au bénéfice de certaines composantes de la société villageoise. Dans le Nord de la Côte d'Ivoire, la « gestion de la confusion » (Mathieu, 1996) institutionnelle associée à l'intensification des transactions foncières et à la politisation de

la compétition pour la terre profite aux chefs et notables traditionnels, qui sont les mieux placés pour médiatiser les rapports entre les acteurs fonciers locaux et les autorités et programmes publics (Coulibaly).

Le constat d'asymétrie des rapports entre investisseurs et sociétés villageoises mérite lui aussi d'être nuancé. Les "nouveaux acteurs" sont confinés à une position d'outsiders dans la société villageoise, même quand ils en sont eux-mêmes issus (Mali ou Sud-Cameroun), ce qui les astreint à un travail social régulier de légitimation pour défendre les droits fonciers acquis et éviter les sabotages. Les études présentées dans ce volume insistent par ailleurs sur le caractère indispensable de la petite exploitation familiale villageoise, dans le fonctionnement des grandes exploitations du secteur "capitaliste" : de façon directe, à travers les dispositifs de location et sous-location aux producteurs paysans pour pouvoir rendre compte de la mise en valeur des terres en zone Office du Niger (Adamczewski et al.), ou pour bénéficier du savoir-faire de producteurs spécialisés dans le maraîchage au Burkina Faso (Kaboré) ; ou plus indirecte, à travers les contraintes de sécurisation de leurs investissements (foncier et plantation) au sein du milieu villageois dans le Sud-Cameroun (Ndjogui & Levang).

Effets paradoxaux des politiques officielles et résilience du "coutumier moderne"

Si, dans leur ensemble, les contributions éclairent de manière convergente les enjeux essentiels des recompositions en cours au niveau local sous pression des changements globaux, il n'en ressort pas pour autant une image claire et nouvelle des dynamiques institutionnelles à l'échelle globale, comme semblent l'attendre les politiques officielles nationales et internationales. Certes les contributions font toutes référence directe à la promotion de politiques de libéralisation et des mécanismes de marché qui semblent appeler, comme allant de soi, la formalisation des droits et le renforcement de l'état de droit. Les contributions signalent également un affaiblissement ou une remise en question des instances de gouvernance foncière ou des ressources naturelles qui prévalaient auparavant (l'Office du Niger lui-même au Mali, la chefferie de terre dans la province burkinabè du Ziro, le conseil de famille dans le Sud-Cameroun, le collectif des femmes âgées des villages du Saloum au Sénégal), au profit d'acteurs

⁶ Voir sur le sujet Chauveau et al. (2004)

variés qui ne disposaient pas de prérogatives directes de régulation foncière locale (très hauts cadres de l'administration centrale au Mali et au Cameroun, lignages autochtones mineurs au Burkina, cadets sociaux au Cameroun, jeunes chefs de famille cooptés par des notables et politiciens locaux dans les îles du Saloum). Toutefois, on est loin d'une dynamique homogène de substitution de mécanismes informels de sécurisation et de transfert des droits et de régulation des conflits fonciers par des dispositifs "modernes", reposant sur des bases légales dégagées de tout encheêtrement coutumier, communautaire et clientéliste.

Les recompositions en cours s'accompagnent en effet d'une réorganisation, voire d'un renforcement d'autorités établies sur des principes de légitimité traditionnelle et représentative, qui assoient des stratégies de pouvoir sur leur capacité à assurer un "juste accès" aux ressources : défense des droits délégués par "tutorat" aux Peuls menacés de déguerpissement des abords du barrage et tentative d'élaboration d'un règlement foncier validé par l'administration communale dans la province du Ziro au Burkina ; au Mali, mise en place d'un dispositif de courtage foncier et taxation des transactions visant à sécuriser l'accès à la terre des plus démunis, à la fois au plan individuel (par la subvention des loyers) et au plan collectif (par l'acquisition d'une concession par l'Office du Niger) ; dans les îles du Saloum, prise en main de la collecte du detarium dans les mangroves par une alliance entre les jeunes et les notables villageois sous argument de participation au bien commun par excellence qu'est la mosquée.

Métaphoriquement parlant, davantage qu'à un changement institutionnel par substitution de "l'informel" par "le formel" dans le domaine des régulations du foncier et des ressources naturelles, on assiste à un changement par hybridation continue et cumulative entre ces deux champs de rapport sociaux. La combinaison d'une légitimité coutumière, traditionnelle, religieuse ou villageoise, et d'une légitimité officielle, bureaucratique ou étatique, à laquelle s'adosent les processus de restauration des autorités villageoises, est plus ou moins marquée selon les cas étudiés, mais elle est présente partout. Si elle est moins évidente dans le cas camerounais, moins documenté empiriquement aussi sur ce point, elle est clairement à l'œuvre dans les cas de l'Office du Niger et de la province du Ziro au Burkina, comme on vient de le

voir. Le cas des îles du Saloum constitue quant à lui un cas d'école en matière d'hybridation des dynamiques institutionnelles. Les organisations locales de gestion des ressources naturelles s'inscrivent dans une succession longue d'une trentaine d'années d'interventions d'organisations internationales relayées par les services locaux de l'État, qui ont abouti à multiplier des comités de gestion à vocations variables (la « comitisation » dont parlent Faye & Sougou) et suscité des opportunités de récupération par certains acteurs profitant d'un élargissement de compétences. De forts enjeux de notabilisation sont liés aux postes dans les comités et ceux-ci sont mobilisés dans la compétition politique locale, élargissant leurs rôles bien au-delà des ressources naturelles, jusqu'à la gestion des rapports sociaux et politiques au sein de la commune rurale, participant ainsi de nouvelles formes de gouvernementalité rurale.

Les études de cas ivoiriennes relèvent de ce continuum de configurations métissées où les effets paradoxaux des politiques officielles nourrissent la résilience des dynamiques foncières endogènes. Le cas du domaine forestier permanent de l'État est le plus symptomatique de l'impasse à laquelle celui-ci se condamne, sous la pression des organisations internationales d'aide, lorsqu'il croit pouvoir ignorer ce à quoi il est tenu par ses responsabilités historiques vis-à-vis de communautés de « déguerpis » qu'il a largement contribuées à créer. Enfermé dans le paradoxe d'une politique répressive afin de répondre aux pressions exogènes, il en vient à prendre le contre-pied de ses propres déclarations (la Politique forestière de 1999, toujours en vigueur, promouvait le recentrage des activités de gestion sur des espaces les mieux conservés pour les forêts classées), et à s'écarter des directives de « gestion sociétale » des organisations internationales de défense de l'environnement (Ibo). Mais il doit affronter simultanément, outre la question des occupations de terre par des anciens miliciens, la résistance de communautés de « déguerpis » désormais fermement constituées et assurées de leurs revendications vis-à-vis de l'État et de leur légitimité sociale au regard de leur participation économique au développement national et des risques que leur déguerpissement ferait courir à la nation.

La lecture que fait Amara Coulibaly de la régulation des conflits dans le Nord ivoirien, peu avant le conflit de 2002, explore plus précisément les interactions

complexes entre les effets paradoxaux des politiques officielles et la résilience de ce que Joseph Comby (2007 : 38) appelle fort justement les « droits coutumiers modernes », produits d'une « évolution accélérée de la coutume » vers « une propriété de masse ». Amara Coulibaly constate que les opérations de cadastrage menées dans les années 90 par le Plan foncier rural/PNGTER dans les villages du Nord ivoirien ont eu pour effets l'émergence et la réactivation de conflits fonciers, produisant par conséquent de l'insécurité contrairement à l'objectif visé. Il constate également que, l'un des éléments les plus importants de la réforme étant la reconnaissance des droits fonciers coutumiers, les conflits nés du programme de cadastrage sont l'occasion pour les populations de réaffirmer le cadre normatif coutumier, ce qui n'était pas non plus le but recherché : le cadastrage étant censé, une fois effectué, couper court au recours aux autorités coutumières. D'un autre côté, l'auteur décrit la situation qui prévaut hors des zones d'intervention du PFR/PNGTER, caractérisée par un pluralisme normatif et institutionnel combinant les registres coutumier et moderne. Dans ce contexte, plusieurs possibilités de recours pour l'arbitrage de leurs différends sont ouvertes aux acteurs, et les instances de recours peuvent elles-mêmes encourager le pluralisme juridique. Il en résulte une forte hybridité de la trajectoire de règlement des conflits, qui joue également dans le sens de la résilience de la légitimité coutumière. Toutefois, la combinaison des instances d'arbitrage coutumières et étatiques dans le règlement des conflits présente l'inconvénient majeur de ne pas garantir leur résolution définitive et d'affaiblir conjointement les deux types d'autorité. Dans leur fonctionnement d'ensemble, les institutions locales, tant coutumières qu'étatiques, parviennent néanmoins, par leurs interactions, à promouvoir des régulations relativement équitables qui évitent des affrontements violents entre les parties en conflit. Ces résultats contrastent avec les premiers effets constatés de la nouvelle politique foncière amorcée dans les années 1990. On peut dès lors se demander si une telle réforme foncière est préférable à la situation qui prévaut, en dépit de ses imperfections. La dynamique actuelle, en effet, ne satisfait évidemment pas aux exigences d'un ordre juridique rigoureux, mais elle met en évidence la nécessité de prendre en compte ce que les programmes de formalisation des droits coutumiers semblent ignorer le plus souvent : l'interaction de fait des normes et des autorités étatiques

et locales dans le processus de reconnaissance sociale des droits et des obligations.

C'est précisément cette dimension "interactive" qui, au sein des "droits coutumiers modernes", accorde une importance particulière aux transferts de droits entre ressortissants des communautés locales et non-ressortissants par la dimension politique dont ils sont chargés. Alors que le caractère monétaire et rentier de ces transferts sont parfaitement reconnus par la "coutume moderne", ils restent néanmoins en-châssés dans les systèmes politiques locaux et nationaux. Cela explique que les processus d'investissement et d'acquisition de terres par des opérateurs extérieurs décrits dans les contributions sur le Mali, le Cameroun et le Burkina Faso sont encadrés et organisés au sein de réseaux clientélistes caractéristiques du fonctionnement des régimes politiques des pays concernés. Dans ce contexte, les politiques de formalisation des droits coutumiers sont autant un moyen de légitimer les transferts opérés dans ce cadre clientéliste qu'un outil revendiqué de sécurisation des droits coutumiers. Dans les trois cas également, l'intervention d'opérateurs appartenant clairement au secteur économique formel s'accompagne de la persistance de rapports "informels" structurants dans la régulation foncière : les transactions, achat/vente de droits, location et sous-location, sont effectués hors des cadres réglementaires et souvent en infraction avec la loi. Les mécanismes d'accès aux concessions de terre en zone Office du Niger reposent ainsi largement sur des mécanismes informels et opaques, qui échappent à l'instance formellement habilitée à les souscrire (l'Office). Au Cameroun, les acquisitions de terre réalisées par les élites villageoises dans le cadre familial ou coutumier-local "informel" sont ensuite formalisées via des procédures d'immatriculation. L'informalité est bien dans les deux situations un ressort de l'asymétrie des rapports fonciers et de l'exclusion de certaines catégories d'acteurs dans l'accès à la terre.

Réformer la gouvernance foncière ? : façonner les institutions plus que substituer les droits

De façon générale, les études de cas proposées dans ce numéro invitent ainsi à questionner les liens entre évolutions des contextes globaux, évolutions des politiques publiques et recompositions des rapports fonciers à l'échelle locale. Elles montrent la nécessité d'une analyse fine des contextes et des

dynamiques et d'une prise en compte sérieuse des rapports de force entre acteurs, avant de définir des politiques ou des interventions qui vont nécessairement être réinterprétées en fonction de ces rapports de force et des logiques d'intérêts des acteurs concernés. Privatisation, encouragement de l'investissement privé, décentralisation de la gestion, formalisation des droits fonciers n'ont pas d'impact mécanique sur la productivité, l'équité ou la protection des ressources (Colin et al., 2010). De telles politiques n'ont d'effets qu'à travers la façon dont les différents acteurs s'en saisissent. Leur pertinence ne peut se discuter qu'en fonction des configurations socio-foncières, économiques et politiques, nationales et locales.

Pour autant, on ne peut soutenir que ces outils d'une "bonne gouvernance" des ressources foncières (au regard d'objectifs d'efficacité économique, d'équité sociale et de durabilité environnementale) sont condamnés, dans leur mise en œuvre, à se fondre dans le jeu des dépendances de sentier institutionnelles et politiques marqués par la continuité de logiques et de structures de contrôle politique. Reconnaître qu'ils constituent des ressources politiques dont la mise en œuvre et les résultats sont orientés, non pas leur seule et présumée efficacité technique, mais précisément aussi par leur dimension politique, ne revient pas à en nier les potentialités d'action. Encore faut-il transformer ces contraintes en ressources et pour cela raisonner les "grands" changements institutionnels non pas en termes de substitution d'un régime foncier "coutumier" (qui, a vrai dire, n'a jamais existé) par un régime foncier "moderne" calqué sur des modèles d'une autre époque et d'une autre histoire (qui, lui, n'a aucune chance d'exister). Les mots-clés en la matière sont plutôt la reconnaissance de l'hybridité et de la résilience dans les processus de changement socio-fonciers (et plus largement politiques et économiques), comme les contributions nous ont conduits à le faire ; la reconnaissance du pluralisme juridique en matière de tenure foncière dont certaines institutions d'aide au développement importantes n'hésitent pas à promouvoir la reconnaissance légale⁷ ; et la conduite raisonnée de processus gradualistes de façonnage institutionnel (Ostrom, 2009), ancrés dans des réalités complexes, et visant à réduire les sources de tensions ou d'inéquité.

Bibliographie

Anseeuw W., Alden Wily L., Cotula L., Taylor M., 2012. *Land Rights and the Rush for Land. Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, Rome, ILC.

Chauveau J.-P., Jacob J.-P., Le Meur P.-Y., 2004. L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud, *Autrepart*, 30 : 3-23.

Colin J.-Ph., Woodhouse Ph. (eds), 2010. *Special issue : Interpreting Land Markets in Africa, Africa*, 80 (1).

Colin J.-Ph., Le Meur P.-Y., Léonard E. (eds), 2010. *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala.

Comby J. 2007. *Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne*, *Études Foncières*, 128 : 38-44.

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*, Paris, AFD-MAEE.

Cotula L., Vermeulen S., Leonard R., Keeley J., 2009. *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, London/Rome, IIED/FAO/IFAD.

Cramer C., Richards P., 2011. Violence and war in Agrarian Perspective, *Journal of Agrarian Change*, 11 (3) : 277-297.

Human Rights Watch, 2013. « Cette terre est la richesse de ma famille ». Agir contre la dépossession de terres suite au conflit postélectoral en Côte d'Ivoire, Imprimé aux États Unis d'Amérique, octobre 2013.

Léonard E., Chauveau J.-P., Kaboré R. (coord.), 2012. *Enjeux fonciers et dynamiques des rapports sociaux en milieu rural Ouest-Africain, Territoires d'Afrique*, 4, Dakar, Université Cheikh Anta Diop.

Mathieu P., 1996. Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique, *Cahiers Africains*, 19-20 : 64-87.

Ostrom E., 2009, *Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables : façonner les institutions*, Nogent-sur-Marne, GRET, Coopérer aujourd'hui n° 67, 33 p.

Sikor T., Lund C., 2009. Access and Property. A Question of Power and Authority, *Development and Change*, 40 : 1-22.

⁷ C'est dans une large mesure l'approche des organisations du système des Nations Unies, en particulier du PNUD et du Programme ONU-Habitat, ou de l'Alliance des Villes, et l'approche explicitement défendue par le Livre blanc des acteurs français de la coopération (Comité Technique Foncier et développement, 2009).

E. Léonard, J.-P. Chauveau, Ph. Lavigne Delville Nouveaux rapports de force et recompositions des régulations foncières en milieu rural. Introduction	3
A. Adamczewski, J.-Y. Jamin, J.-Ph. Tonneau « Appel aux investisseurs ». Quelles conséquences sur les rapports fonciers à l'Office du Niger au Mali ?	11
J. G. Ibo Comment concilier les intérêts et les logiques des acteurs pour une gestion sociétale des ressources naturelles du domaine forestier permanent de l'Etat (DFPE) en Cote d'Ivoire ?	27
T.E. Ndjogui, P. Levang Elites urbaines, éléiculture et question foncière au Cameroun	35
R. Kaboré Aménagement hydro-agricole, marchandisation de la terre et transformations des rapports sociaux en milieu rural burkinabè. Le cas du barrage de Lou dans le Ziro	47
P. Faye, O. K. Sougou Dionewar (Sénégal) Quand les comités servent à capturer l'accès aux ressources naturelles, au pouvoir local et aux projets	59
A. Coulibaly Logiques d'argumentation et stratégies pragmatiques des acteurs lors des processus de règlement des conflits fonciers dans le nord ivoirien	71

A PARAÎTRE

Les politiques d'aménagement du territoire

T

ERRITOIRES D'AFRIQUE

A

N° 5
Novembre 2013



Université Cheikh Anta Diop de Dakar
Département de géographie - ATDDL



Nouvelles politiques foncières,
nouveaux acteurs : des rapports
fonciers sous tensions

Numéro coordonné par :
Eric Léonard,
Philippe Lavigne Delville,
Jean-Pierre Chauveau,
Jonas Ghéhi IBO



Sous la direction de :

Amadou DIOP, Professeur titulaire, Département de Géographie (FLSH - UCAD) - Coordonateur GERAD
John O. IGUE, géographe, Directeur du Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES)