

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 20 • Décembre 2015

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Enjeux fonciers en milieu rural, conflits civils et développement

Cette journée de réflexion a été consacrée à la place de l'enjeu foncier en milieu rural dans les conflits civils contemporains dans les pays en développement. Elle a mobilisé le réseau élargi du Comité, avec plus d'une cinquantaine d'experts, de chercheurs et de décideurs venus contribuer au débat. Jean-Pierre Chauveau et Éric Léonard de l'IRD-Pôle foncier de Montpellier ont assuré le cadrage général et l'identification des principaux intervenants.

La journée a commencé par une introduction de Jean-Pierre Chauveau rappelant les points de repères essentiels d'ordres conceptuel, historique et méthodologique. Cinq chercheurs et opérateurs ont ensuite présenté des contributions permettant d'apporter des éclairages spécifiques ou complémentaires : Bruno Losch du Cirad a replacé le thème de la journée dans le cadre des dynamiques de croissance endogène des économies rurales et des modèles de développement en Afrique ; Olivier Ray de l'AFD a présenté les enseignements tirés par la cellule « Crises et conflits » de l'AFD en matière de conflits liés à la mobilité pastorale dans le Sahel ; Dominik Kohlhagen de l'Institut Max Planck et Jacobo Grajales de l'Université de Lille ont successivement apporté un éclairage sur les recompositions politiques et les stratégies d'acteurs autour du foncier en situation de post-conflit, respectivement sur la région des Grands Lacs (Rwanda, Burundi et RDC) et sur la Colombie. Jean-Pierre Jacob de l'IHEID (Genève) a proposé une réflexion sur les processus à travers lesquels les tensions foncières débouchent sur des conflits ouverts ou sur des conflits régulés, à partir de cas cambodgien, indonésien et burkinabè. Chaque présentation a été suivie d'un débat

introduit par un discutant. La journée s'est conclue par des enseignements et des perspectives tirés par Jean-Luc François de l'AFD.

Les vidéos de ces interventions sont disponibles en ligne sur le portail www.foncier-developpement.fr en cliquant ici. Dans la continuité de cette journée de réflexion, un numéro spécial de la revue Afrique Contemporaine sur le même thème appliqué à l'Afrique subsaharienne est actuellement en préparation et paraîtra en 2017.

Le conflit n'est pas un phénomène négatif en lui-même, il constitue une composante « normale » des interactions humaines, du changement social et *in fine* du développement. Les conflits ne débouchent pas non plus nécessairement sur des phases violentes. Le conflit se manifeste lorsqu'un différend opposant des individus ou des groupes est porté devant un tiers, « publicisé » dans une arène publique, locale ou étatique. Le conflit peut alors devenir un enjeu de mobilisation sociale et politique à travers ses formes de traitement et du contexte sociohistorique dans lequel il s'inscrit.

La conversion du différend en conflit violent est tributaire des logiques propres aux parties (qui pourront chercher à faire valoir leur avantage dans un cadre institutionnalisé ou à vaincre définitivement par exclusion de leurs adversaires), mais aussi de la légitimité des institutions sociales pouvant arbitrer le cours (et qui pourront être jugées non fiables ou incapables de fournir une réponse adaptée). La « montée en violence » des conflits à une échelle sociale plus large est liée à la construction sociale qui en est faite dans des arènes diverses (villageoise, « ethnique », religieuse, électorale, etc.) où le différend est interprété et politisé en référence à des enjeux surplombants. Les conflits fonciers peuvent

»» Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

constituer les ingrédients de crises sociopolitiques majeures lorsqu'ils s'articulent avec d'autres lignes de fracture sociale (identitaire, territoriale, politique, religieuse, etc.) faisant de la terre un élément de contestation et de mobilisation violentes.

Le thème « foncier rural et conflits civils » est d'une brûlante actualité à plusieurs égards. Les conflits civils violents (souvent désignés par le terme de « guerres civiles ») se sont multipliés dans les pays du Sud au cours des dernières décennies. Ils ont touché en particulier les milieux ruraux qui, en termes démographique et territorial, constituent et resteront encore longtemps un pôle de violence prépondérant en cas de guerre civile. Ces conflits possèdent le plus souvent une composante foncière et agraire dont l'importance s'est notablement accrue avec le déclin des confrontations de grande ampleur du temps de la Guerre froide et leur substitution par des guerres d'insurrection de basse intensité, dans lesquelles les enjeux fonciers se trouvent insérés dans un faisceau d'autres composantes (sociales, politiques, identitaires et religieuses) qui se combinent de façon fluctuante dans les cycles de conflits. Par ailleurs, l'hégémonie des normes de libéralisation de l'accès aux ressources et de conservation environnementale au sein de la gouvernance globale de l'aide au développement place les enjeux fonciers à la conjonction des problématiques de développement durable et de sécurité internationale.

L'intérêt du Comité technique « Foncier & développement » pour le thème des conflits civils et la place du foncier dans leur déclenchement et leur résolution n'est pas nouveau. Il est explicitement

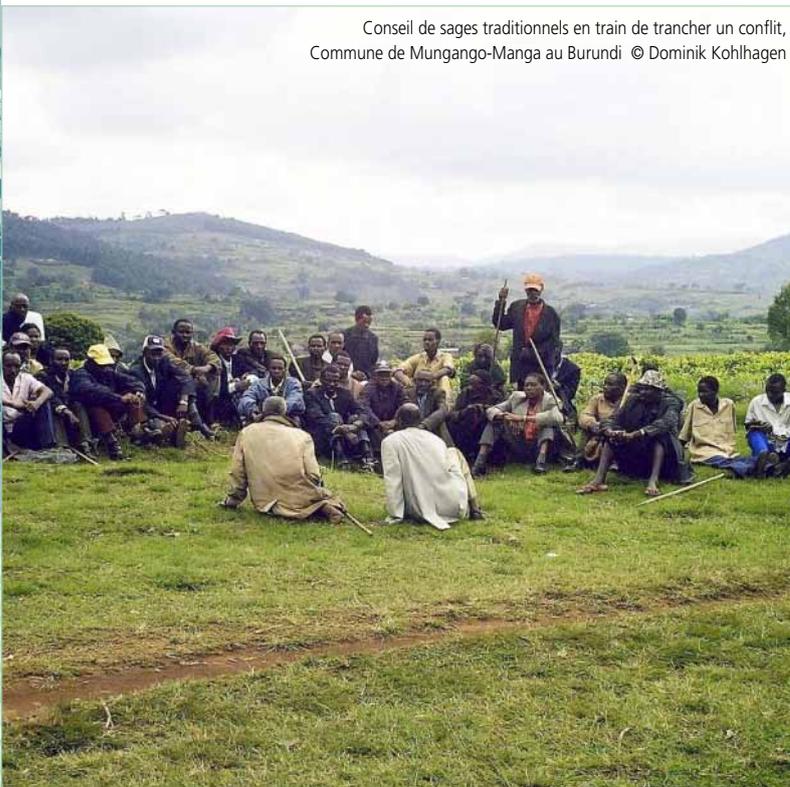
abordé dans plusieurs travaux collectifs produits par le comité ces dernières années (*Gouvernance foncière et sécurisation des droits*, 2009 ; *Les appropriations de terres à grande échelle*, 2010 ; *La formalisation des droits fonciers dans les pays du Sud*, 2015). Lors d'un forum organisé à Nogent-sur-Marne en décembre 2010, une table ronde consacrée à cette question avait certes souligné la conflictualité inhérente au caractère multidimensionnel du foncier, mais aussi la difficulté d'établir une relation directe de cause à effet entre enjeux fonciers et guerres civiles, proposant plutôt comme perspective d'analyse une relation circulaire et des formes de combinaison fluctuantes entre différentes causes (politiques, économiques, sociales, etc.). Cette table ronde avait également mis en évidence l'importance opérationnelle de travailler sur la composante foncière des crises en situation post-conflit, et de mener en priorité une réflexion sur les politiques foncières et les choix de société qu'elles sous-tendent, avant de s'engager sur des dispositifs lourds et coûteux d'enregistrement des droits ou des transactions qui peuvent aggraver les conflits, voire en générer de nouveaux.

Ces conclusions sont confortées par de nombreuses publications scientifiques récentes. Au-delà de la diversité des approches et des contextes, ces recherches mettent en évidence des éléments structurants du « nexus » entre la gouvernance du foncier rural, les conflits fonciers et les violences civiles. Ces éléments sont en particulier :

- le poids des migrations rurales passées et actuelles comme ingrédients des tensions foncières et enjeux des guerres civiles ;
- le durcissement des controverses autour des politiques de formalisation systématique et individuelle des droits fonciers coutumiers et le rôle joué par ces politiques dans la pacification des rapports socio-fonciers ou, au contraire, dans la montée des conflits ;
- les incidences potentielles des instruments de gouvernance globale de l'environnement et de l'aide au développement durable en termes de fragilisation des droits fonciers et de la paix sociale ;
- ou encore, la place croissante des situations de « post-conflit » dans l'agenda de l'aide au développement et la complexité des problèmes fonciers dans ces contextes.

Cette journée était donc une nouvelle étape pour le Comité technique « Foncier & développement » dans sa réflexion sur les articulations entre foncier rural et conflit civil dans le monde en développement. Quoiqu'encore timidement, la journée s'est efforcée d'élargir cette réflexion hors du champ africain. Sans chercher à être exhaustive, la note de synthèse reprend quelques-uns des points sail-

Conseil de sages traditionnels en train de trancher un conflit, Commune de Mungango-Manga au Burundi © Dominik Kohlhagen



lants des présentations et des débats qu'elles ont suscités en salle. Le thème, recentré sur l'Afrique subsaharienne, sera approfondi dans un dossier de la revue *Afrique Contemporaine* en préparation, sous la coordination de Jean-Pierre Chauveau et Éric Léonard, au titre du Comité. La première partie de la note examine dans une perspective historique le changement de nature des conflits civils contemporains dans les pays du Sud, ainsi que le renouvellement des cadres d'analyse que ce changement impose si l'on veut mieux en apprécier la multidimensionnalité, au regard de leurs composantes foncières notamment. Une deuxième partie traite des caractéristiques des situations de post-conflit et de l'instrumentalisation des questions foncières qui peut être faite dans ces contextes de la part des parties prenantes de ces conflits, mais aussi des acteurs de l'aide au développement. La troisième partie rappelle les précautions qu'il convient de prendre et en tire des enseignements au regard des types d'approches à promouvoir pour intégrer la dimension foncière dans les actions en faveur du maintien ou du rétablissement de la paix sociale, ou des modes de production des politiques foncières et de leurs orientations.

> MIEUX COMPRENDRE LE NEXUS ENTRE FONCIER RURAL, CONFLITS FONCIERS ET CONFLITS CIVILS

« Nouveaux conflits », libéralisation de l'aide et défaillance des États

Les conflits civils internes ont changé de nature dans la période contemporaine. Avec les mutations amorcées depuis la fin de la guerre froide, l'enjeu des confrontations ne porte pas seulement sur le contrôle de l'État, mais aussi sur celui de certaines ressources (minières notamment) ou de certains espaces stratégiques (pour les trafics en particulier). La force militaire dans ces conflits n'est plus détenue par les seuls États ou par des mouvements révolutionnaires qui se conçoivent comme un État en devenir, mais par des groupes qui contestent le monopole de la violence légitime, y compris en déclenchant des « guerres asymétriques » (Kalyvas & Balcells, 2010).

Depuis le tournant des années 1970-1980, l'alignement de l'aide internationale sur le référentiel néolibéral et le désengagement des États a « désarmé » leurs capacités d'analyse quant aux défis structurels et aux transformations du tissu social qui devraient orienter leurs stratégies de développement pour l'avenir (voir encadré ci-contre). C'est particulièrement vrai en Afrique, où, en poussant à raisonner par cadres sectoriels conçus comme des champs d'action autonomes, cette dynamique s'est traduite

par une segmentation des politiques publiques, empêchant toute articulation des enjeux de développement et la mise en place d'une vision territoriale de ces enjeux.

Les processus de décentralisation, déconcentration et démocratisation, encouragés par l'aide publique au développement, ont par ailleurs favorisé la multiplication et la mise en concurrence des espaces légitimes d'autorité publique, poussant ainsi à une fragmentation des rapports clientélistes. Cette fragmentation constitue un cadre favorable à la publication et la politisation à des échelles supérieures des conflits localisés.

Les défis structurels des économies africaines dans un monde globalisé¹

Jusqu'en 2040, la population du continent africain restera majoritairement rurale et continuera à croître de manière inédite. En Afrique subsaharienne, 20 millions de jeunes arrivent chaque année sur un marché du travail dominé par une agriculture qui emploie entre 60 et 70 % de la population active suivant les pays. Ils seront 30 millions en 2030, que les économies africaines devront absorber chaque année et qui viendront peser sur des ressources naturelles et des systèmes agraires déjà sous pression.

Quelles solutions les États peuvent-ils promouvoir pour faire face à ces défis sans précédent et à leurs conséquences potentiellement explosives, alors que les approches sectorielles segmentées (sécurité alimentaire, gestion des ressources naturelles, développement urbain, etc.) sont hégémoniques et obstruent l'émergence de débats transversaux? Chamberlin *et al.* (2014) estiment qu'il y a 456 millions d'hectares de terres disponibles pour l'agriculture dans toute l'Afrique, dont près de la moitié est constituée de forêts et d'espaces à protéger qui sont au cœur de l'agenda « post-2015 » de la gouvernance globalisée du développement et de l'environnement, avec des risques importants de dépossession de la maîtrise foncière des populations locales au profit des États, d'entreprises privées ou d'ONG internationales. Les mouvements migratoires, majoritairement internes (dans les pays et entre pays d'Afrique) devraient s'accélérer à l'avenir et risquent d'entretenir ou de créer comme par le passé des « guerres d'autochtonie » (« *sons of the soil* » wars : Côté & Mitchell, 2015) susceptibles d'alimenter des crises militaro-politiques.

1. Sur la base des contributions écrites et orales de Bruno Losch, de la note de cadrage de la journée proposée par Jean-Pierre Chauveau, ainsi que des débats qu'elles ont suscités en salle.

Une approche causale des conflits à questionner

Les conflits civils qui se déploient aujourd'hui au sein des pays du Sud ne sont pas la simple résultante de logiques économiques ou idéologiques, mais d'interactions complexes combinant les registres économique, social, politique, territorial, identitaire et religieux. Ces interactions subvertissent les dichotomies jusqu'alors perçues comme allant de soi (entre guerre et paix, entre État et non-État, entre dimension interne et dimension internationale des conflits, etc.). Il est par conséquent difficile de distinguer de manière convaincante les causes immédiates et les déterminants structurels des conflits, limitant l'apport des approches typologiques.

Conflits et guerres participent à des processus de changements sociaux plus larges, selon des configurations fortement contextualisées dont l'une des particularités les plus marquantes est de trouver à s'incorporer dans la gouvernance globale de l'aide au développement et de la sécurité, en dépit de leur



Service foncier communal en train de délimiter un terrain, Commune de Bugenyuzi au Burundi © Dominik Kohlhagen

Une lecture socio-historique des conflits civils à dimension foncière qui ont marqué la région des Grands Lacs en Afrique²

Le Rwanda, le Burundi et la RD Congo ont connu de nombreux épisodes de violence massive au cours du dernier siècle. Ils ont culminé, à partir de la fin de la période coloniale, dans des massacres à grande échelle (Rwanda en 1959, Burundi en 1965, 1972, 1988, 1993 à 2003, génocide rwandais de 1994). Depuis les années 1990, de nombreuses guerres civiles ont affecté l'ensemble de la région et provoqué le déplacement répété d'une grande partie de la population. À ce jour, près de 4 millions de ressortissants des trois pays (sur un total d'environ 90 millions) sont toujours qualifiés de déplacés internes ou de réfugiés.

L'histoire de ces conflits est fortement liée à celle de la colonisation et au système foncier qu'elle a façonné. Conjugué à la violence du régime colonial belge, le système foncier coutumier a fini par être décrié comme un régime de servage institutionnalisé, bénéficiant au groupe ethnique dominant. Au moment des indépendances, le Burundi et le Rwanda ont retrouvé les frontières des royaumes antérieurs, mais les clans royaux y ont été destitués, suite à un mouvement populaire initié par l'ethnie dominante hutu (Rwanda, 1959) et à un coup d'État initié par le clan hima, traditionnellement écarté du pouvoir monarchique (Burundi, 1966). Tout en inversant les rapports de sujétion établis, les systèmes fonciers mis en place par la suite ont, de fait, perpétué un pouvoir discrétionnaire et une violence structurelle importants dont ont bénéficié les différents groupes politi-

quement dominants depuis l'indépendance. En RD Congo, les descendants ou héritiers des anciens « chefs » nommés par le pouvoir colonial n'ont jamais formellement perdu leurs prérogatives et assurent toujours la gestion de plus de 90 % de terres non enregistrées. L'exercice de ce pouvoir « coutumier » continue, à son tour, à bénéficier principalement aux ethnies ou clans d'origine des « chefs » et est souvent contesté, notamment par les autres groupes ethniques, les populations transhumantes et les non-autochtones.

De nombreuses tensions entre groupes ethniques et sociaux sont aujourd'hui imbriquées dans des conflits fonciers et des désaccords sur l'exercice du pouvoir « coutumier ». La terre occupe directement ou indirectement une place centrale dans les dynamiques de conflits armés et dans les stratégies de mobilisation de différents groupes militaro-politiques. Un cercle vicieux s'est installé entre lutte pour le pouvoir, conflits armés, déplacements massifs et problèmes fonciers, qui hypothèque les tentatives de reconstruction « post-conflit » et les politiques de développement. Les obstacles ne résultent pas seulement des vagues successives de réfugiés et de la pression démographique, mais de l'imbrication de l'érosion des systèmes de gestion foncière coutumiers, de l'interprétation ethniciste de ces systèmes depuis la colonisation, d'un patrimonialisme particulièrement ancré dans les administrations foncières étatiques et de l'absence de mécanismes de gestion des conflits véritablement opérationnels.

2. Sur la base des contributions écrites et orales de Dominik Kohlhagen.

caractère non conventionnel (Cramer, 2006 ; Duffield, 2007 ; Linhardt & Moreau de Bellaing, 2013).

La remise en cause des explications causales et nomologiques vaut en particulier concernant la place et les formes de mobilisation des enjeux fonciers dans les conflits civils, qui se modifient au cours de l'histoire et au cours des cycles de conflit. La figure du *nexus* (« *land-violent conflict nexus* »), souvent utilisée dans la littérature pour désigner les interrelations entre foncier et conflit violent, exprime bien l'idée d'une configuration complexe d'interconnexions entre des processus fortement contextualisés et soumis à une forte dose d'indétermination (Bavinck *et al.* [eds], 2014 ; Van Leeuwen & Van Der Haar, 2016)

Les analyses processuelles intégrant des approches compréhensives, historiques, micro-politiques et comparatives tendent à être privilégiées pour mieux comprendre comment le foncier est étroitement relié aux identités, à l'histoire et à la culture des communautés, ainsi qu'aux relations qu'elles entretiennent avec l'État et le reste de la société.

Le foncier peut opérer en tant qu'ingrédient, déclencheur, force motrice, facilitateur, facteur de maintien ou de transformation des conflits, en fonction des dimensions politiques, économiques, identitaires dont il est investi dans la dynamique des conflits civils.

Le foncier, un élément incontournable dans l'analyse des conflits

Dans un contexte de forte mobilité des populations rurales et d'intervention des gouvernements pour favoriser ou pour stigmatiser les populations migrantes, les rapports fonciers sont investis d'un enjeu territorial fort, en particulier dans des contextes où la pression démographique et les intérêts économiques pour les ressources foncières s'accroissent sensiblement.

En Afrique subsaharienne notamment, le rapport entre droit coutumier et droit étatique dans la régulation foncière est un enjeu central de la dynamique du pouvoir et constitue un facteur majeur de politisation des rapports fonciers (Boone, 2014). Cette politisation laisse une large place aux critères d'appartenance ethnique des acteurs du jeu foncier, et plus particulièrement aux revendications d'autochtonie dans les contextes de forte mobilité/immigration. Alors que la dépendance vis-à-vis des activités primaires (agricoles et minières) est forte et que le foncier constitue une ressource stratégique, à la fois au plan politique, économique et identitaire, le contrôle de l'accès à la terre est une composante centrale de la dynamique des conflits socio-politiques en zone rurale, mais il est indissociable des structures de gouvernance issues de l'histoire de la construction de l'État et des stratégies de pouvoir.

Tchad © Cécile Thimoreau



Comment les structures de gouvernance façonnent l'expression et la politisation des conflits fonciers en Afrique subsaharienne³

Les pressions démographiques et la compétition pour la terre sont une réalité à peu près partout sur le continent, mais elles ne suffisent pas à expliquer les variations entre les pays, ou parfois même à l'intérieur d'un pays, quant aux possibilités d'expression des conflits sur la terre et les arènes politiques où ils vont s'exprimer. Pour Catherine Boone (2014), la structure de gouvernance façonne le « système de conflit » propre à chaque pays et c'est la distinction entre les niveaux où sont situées les autorités responsables de l'allocation des droits selon les régimes de tenure existants qui explique les variations considérables dans les expressions politiques (c'est-à-dire publiques) des tensions autour des questions de terre.

Boone distingue schématiquement deux types de régime foncier. Dans les régimes de tenure foncière régulée de manière dominante par l'État (plus répandus en Afrique de l'Est et australe), la violence est le résultat de l'utilisation de la terre par les politiciens pour alimenter des liens clientélistes et défaire éventuellement les alliances entretenues par leurs prédécesseurs ou leurs concurrents. Dans ce « régime étatique », ce sont les catégories de la citoyenneté nationale et le droit de tout citoyen à vivre et à posséder de la terre n'importe où dans le pays qui constituent la base de l'argumentaire. Ce sont les droits des migrants qui sont soutenus par l'État et ce sont les autochtones qui vivent des situations plus ou moins graves de spoliation de leurs terres. L'État étant au centre du dispositif d'allocation des terres, il est également au centre des revendications et des contestations. Les tensions foncières débouchent sur des affrontements violents, non régulés et sans régulation possible au niveau local (du type de celui qui a opposé les Kikuyu aux Luo après l'élection présidentielle de

2008 au Kenya). Ces conflits trouvent alors des relais parmi les partis politiques aux prises pour la conquête du pouvoir.

Dans le second type de régime de tenure foncière, identifié par C. Boone comme « néo-coutumier » (plus répandu en Afrique de l'Ouest), les autochtones sont dominants. Les autorités coutumières bénéficient de la part des autorités étatiques d'une délégation de la régulation de l'accès au foncier et les relations entre « propriétaires terriens autochtones » et migrants en quête de terres à exploiter sont régulées par le système du « tutorat ». Lorsqu'une rupture des relations de tutorat est imposée aux allochtones par les autochtones, sous l'effet des pressions démographiques et des logiques de marchandisation, les tensions foncières qui en résultent, soit conduisent au départ des allochtones, soit débouchent sur des conflits qui restent confinés à l'échelle locale, aux mains des autorités coutumières et de l'administration locale, qui fait pression sur ces dernières pour trouver un compromis acceptable. Il n'y a pas de politisation des revendications : l'État central fait l'économie du traitement des revendications rurales et les politiciens n'investissent pas ce champ des micro-conflits.

Il existe d'autres situations de conflit où la position contrastée entre les autochtones, d'une part, les allochtones, de l'autre, ne constitue pas la variable d'ajustement. C'est le cas des conflits entre pasteurs transhumants et agriculteurs, qui s'expriment de manière souvent violente car ils se situent hors des rapports de tutorat et alimentent une ligne de clivage potentielle qui peut s'actualiser au moindre dégât aux cultures provoqué par le bétail. Ces conflits peuvent donner lieu à une expression politique dans l'arène nationale, sans généralement avoir des implications comparables aux conflits fonciers en « régime étatique ».

3. Sur la base de Boone (2014) et des contributions écrites et orales de Jean-Pierre Jacob.

Niger © Philippe Lavigne Delville



L'influence des conflits relatifs à l'appropriation foncière dans l'ampleur des crises militaro-politiques peut donc varier selon la nature du régime foncier, les politiques des gouvernements en faveur des autochtones ou des migrants et les disponibilités foncières pouvant servir d'exutoire aux pressions démographiques à l'échelle nationale – les fronts de colonisation et leur épuisement jouant un rôle majeur à cet égard. L'interconnexion entre migrations transfrontalières, politiques de l'appartenance et de la terre, et luttes pour le pouvoir dans différents pays voisins, nourrit l'internationalisation des conflits et favorise leur récurrence sous forme de « guerres nomades tournantes », comme dans la région des Grands Lacs ou dans la région du

fleuve Mano (Liberia, Sierra Leone, Guinée, avec son extension en Côte d'Ivoire) en Afrique subsaharienne.

La multiplication actuelle des grands projets agricoles, environnementaux ou miniers, à forte

emprise foncière, est par ailleurs susceptible d'élargir encore la base rurale des conflits civils et de renforcer le rôle structurant – mais non exclusif – des enjeux fonciers dans la trajectoire et la dynamique de ces conflits.

Les risques liés au green grabbing⁴

Depuis la fin des années 90, mais plus encore au cours des dernières années, de nombreuses initiatives internationales autour du développement durable et des crises écologiques ont abouti à la multiplication d'instruments juridiques de gouvernance de l'environnement. Ces dispositifs globaux laissent une large place aux instruments du marché et aux financements privés pour répondre aux enjeux du développement durable et des crises environnementales.

Ce processus de financiarisation s'est généralisé à l'aide au développement, et en particulier à son volet environnemental, avec l'émergence d'un marché pour l'établissement de standards environnementaux (*environmental standard-setting*). On parle ainsi, sans que ce terme soit chargé d'une connotation négative, de *green capitalism* ou, de manière plus critique, de « marchandisation de la nature » et de *green grabbing*. Ces dispositifs globaux de normalisation, qu'ils

soient contraignants ou non, ont des implications directes sur les rapports des sociétés à la terre (Fritsche *et al.*, 2015).

Si le référentiel affiché de ces initiatives met en avant leur approche « inclusive » et « participative » vis-à-vis des populations rurales concernées, les études empiriques montrent toutefois qu'elles ont des incidences considérables sur les droits des populations locales à posséder des terres dans les milieux qui sont l'objet d'interventions, et à décider de la manière dont ces terres peuvent être utilisées. Ces impacts peuvent potentiellement générer des conflits violents ou, faciliter/amplifier la diffusion de conflits existants, propres aux espaces concernés ou transférés d'espaces voisins (ACF-CCFD *et al.*, 2014).

4. Sur la base de la note de cadrage de la journée proposée par Jean-Pierre Chauveau et des débats qu'elle a suscités en salle.

> LES SITUATIONS POST-CONFLIT

La violence en héritage : le post-conflit, une configuration devenue « ordinaire » ?

En dépit d'un certain ralentissement dans l'apparition de nouveaux conflits internes dans les pays du Sud au cours de la décennie passée, les situations dites de « post-conflit » tendent à s'incruster et à se multiplier au fur et à mesure que s'accumulent les épisodes violents dans certains pays et qu'apparaissent de nouveaux théâtres de conflits civils. Plus que jamais, dans ces contextes, l'action pour le développement se conjugue avec la sauvegarde ou le rétablissement de la sécurité, tant pour les gouvernements nationaux que pour les agences d'aide internationale.

Dans les contextes de post-conflit, les populations sont polytraumatisées par les exactions qu'elles ont subies et les rancœurs s'accumulent. La violence est omniprésente, avec des armes qui circulent et des règlements de compte qui s'institutionnalisent. Les conflits civils laissent des traces durables dans l'accès au foncier, notamment au niveau des populations déplacées et des occupations de terres (Colombie, Côte d'Ivoire).

Post-conflit : une notion en question

Sur le plan analytique, il existe un brouillage de la notion de « post-conflit ». Traditionnellement considérée comme une situation de baisse des violences et des tensions politiques opérant la transition entre le temps de la guerre et le temps de la paix, la situation de post-conflit recouvre en réalité des processus hybrides entre paix et guerre, entre paix « positive » et paix « répressive », entre dynamiques structurelles préexistantes et dynamiques micro-politiques nouvelles, dans lesquelles la violence organisée peut être un projet social parmi d'autres dont l'aboutissement (ou l'échec) dépend de la possibilité pour certains acteurs de construire des alliances et de proposer des interprétations mobilisatrices.

Ce constat invite à aborder et analyser les situations de post-conflit à partir des deux perspectives complémentaires proposées par Jacobo Grajales :

- d'une part, en lisant le post-conflit comme une nouvelle configuration d'acteurs, avec de nouvelles règles du jeu : la sécurisation du territoire et la relative marginalisation de la violence comme mode d'accès aux ressources produisent à la fois de nouvelles contraintes et de nouvelles possibilités institutionnelles, changeant ainsi les règles du jeu ;

► d'autre part, en l'interprétant comme un nouveau paradigme, au sens de la sociologie de l'action publique, avec ses référentiels propres à partir desquels certaines politiques sont reformatées. L'inscription d'une politique dans le registre du post-conflit ouvre la porte à des logiques spécifiques de captation de ressources, du fait de l'orientation de ressources économiques et symboliques sur de nouvelles priorités, pouvant conduire à un changement des rapports de pouvoir au sein des institutions politiques, mais aussi à une forme de dépolitisation qui fait prévaloir la vision d'une table rase sur laquelle il faut bâtir une unanimité autour des priorités des gouvernants, notamment sur le plan économique.

Le foncier rural, un enjeu déterminant et clivant en situation de post-conflit

En situation de post-conflit, la terre est particulièrement vulnérable à l'accaparement par les élites et de nouvelles disputes peuvent se développer, notamment dans les zones où les communautés rurales ne peuvent retrouver les conditions d'activité antérieures, ou dans les zones à fortes potentialités d'investissement. La dépolitisation des choix écono-

miques au nom de la paix peut être par ailleurs un prétexte à de nouveaux accaparements de terres. Le foncier devient une manne qui permet aux acteurs de se repositionner dans le jeu politique.

En outre, les dispositions d'urgence en matière de gestion foncière peuvent supplanter ou contrecarrer la mise en œuvre de politiques foncières adaptées aux problèmes plus structurels du monde rural. Inversement, les politiques structurelles ne peuvent être mises en œuvre sans précaution dans des situations insuffisamment stabilisées (notamment les politiques de formalisation des droits et les politiques de conservation environnementale, qui peuvent ranimer les conflits). En situation de post-conflit, mieux vaut ainsi privilégier des mesures de sécurisation foncière consensuelles et transitoires s'inspirant des institutions informelles mais socialement reconnues. Cette option peut néanmoins se heurter aux impératifs sécuritaires et de reconstruction de l'État habituellement promus par l'aide internationale.

Plus largement, les programmes et politiques ciblés sur le retour des déplacés de guerre, la restitution de terres ou leur redistribution pour la réinsertion d'ex-combattants ont des implications souvent ignorées par les agences d'aide et constituent des

La politique de restitution des terres en Colombie⁵

En Colombie, une politique de restitution de terres, engagée dès le début de la présidence de Juan Manuel Santos (élu en 2010), envisage l'identification des victimes de déplacement forcé ayant perdu le contrôle, la jouissance et/ou la propriété de leurs terres suite aux conflits armés internes qui ont marqué le pays pendant plusieurs décennies. Elle ouvre la porte à la restitution des parcelles spoliées ou à d'autres formes de réparation pécuniaire, en même temps qu'est mise en œuvre une politique de développement agricole devant permettre aux bénéficiaires de se réinsérer dans des circuits productifs. Les décisions prises par le gouvernement en la matière ont ciblé, d'une part, l'infrastructure institutionnelle nécessaire à la mise en place d'un programme qui se heurte au faible ancrage des institutions étatiques dans les campagnes et à l'obsolescence du cadastre rural dans le pays; et, d'autre part, la « récupération » des terres dont on estimait qu'elles avaient été accaparées par des groupes armés ou par les acteurs liés à ceux-ci, soit du fait de l'action violente des paramilitaires, soit à travers l'accumulation illégale de terres du Domaine public par des collusions criminelles.

La question de la restitution est prise en charge à la fois par des enquêtes internes lancées par

l'Incoder⁶ auprès des bureaux d'enregistrement et des offices notariaux – enquêtes dont les résultats en termes de condamnation pénale restent très limités –, et par la récupération des terres du Domaine public sous le pilotage de la SNR⁷ qui devient progressivement un acteur-clé de l'évolution récente des politiques foncières en Colombie. Ses dirigeants suivent de près la création d'une agence nationale de terres, qui centraliserait une bonne partie des responsabilités en matière de titrisation, régularisation et restitution, mais qui posséderait également des responsabilités dans le développement agricole. Ils sont également fortement engagés dans le projet Zidres⁸, qui permettra l'attribution de grandes surfaces à des entreprises agro-industrielles dans des zones périphériques considérées par l'État comme vides ou sous exploitées.

En étant guidées par un double paradigme de « récupération foncière » et de « rattrapage économique », les politiques agricoles menées dans le pays peuvent ainsi être porteuses de nouvelles formes d'exclusion et de conflictualité.

5. Sur la base des contributions orales et écrites de Jacobo Grajales.

6. Institut colombien du développement agricole.

7. Surintendance du notariat et de l'enregistrement.

8. Zone d'intérêt de développement rural, économique et social.

enjeux socio-politiques en soi. Ils peuvent être un formidable moyen de contrôle social et d'encadrement des populations déplacées. Ils sont également susceptibles d'accroître les inégalités d'accès au foncier et peuvent en fait cacher de véritables réformes agraires au bénéfice des groupes d'acteurs les mieux dotés économiquement. C'est le cas au Rwanda, où la politique de la parcelle à un hectare indivisible constitue un formidable vecteur d'exclusion dans un pays où les exploitations disposent en moyenne de 0,4 ha; ou encore en Éthiopie où le programme d'enregistrement et de formalisation des droits fonciers des paysans est mis au service de la « libération » de terres au profit d'investisseurs privés et du maintien d'un contrôle politique fort.

> LES LEVIERS POUR AGIR DE MANIÈRE RAISONNÉE EN SITUATION DE CONFLIT ET DE POST-CONFLIT

Le foncier rural, vecteur de fragilité mais aussi de résilience

Les spécialistes des conflits civils internes et de leur gestion s'intéressent de plus en plus au foncier, non pas parce qu'il y a un lien de causalité direct entre les deux, mais parce que le foncier constitue, conjointement à la paupérisation des populations, à l'absence de perspectives économiques pour les jeunes et à la faiblesse institutionnelle des États, l'un des principaux facteurs de fragilité structurelle (*drivers of fragility*) qu'il faut réduire pour éviter de nouvelles crises. Mais le foncier peut être aussi un facteur-clef de résilience des territoires face aux chocs dans des contextes de crise.

L'expérience de la cellule « crise » de l'AFD sur les problématiques pastorales en Afrique⁹

Face à l'augmentation des tensions pour l'accès aux ressources naturelles entre éleveurs et populations locales sédentaires, à la multiplication des conflits violents et à leur instrumentalisation dans des guerres civiles (comme en République Centrafricaine, où les violences récurrentes liées au pastoralisme ont constitué l'arrière-plan des affrontements actuels entre Peuls et milices anti-balaka), les projets d'hydraulique pastorale soutenus par l'Agence française de développement sont progressivement devenus des programmes de gestion des conflits pastoraux, dont l'enjeu est d'appuyer le rétablissement des équilibres socio-économiques et des échanges, ainsi que le dialogue entre les communautés. L'escalade des conflits dans certaines régions (kidnapping d'enfants, exactions, pillage, etc.) oblige à innover pour prendre en compte des réalités mouvantes dans un contexte d'accroissement des inégalités économiques.

L'objectif de ces programmes est avant tout d'aider les populations à occuper et à valoriser leur espace, à prendre en charge l'ensemble de leurs besoins (santé, éducation, etc.), à tenir compte des conflits sociaux (entre riches et pauvres) internes aux communautés pastorales, à repenser les complémentarités économiques entre communautés agricoles et pastorales, à accompagner les modalités de gouvernance des populations qui se sédentarisent, etc. Cet objectif n'est donc pas de chercher la stabilité, mais d'accompagner l'instabilité. Ces programmes ne pourront pas prévenir tous les conflits, mais aideront à réduire les différents facteurs de fragilité sociale.

9. Sur la base des contributions écrites et orales d'Olivier Ray.

République démocratique du Congo © Cedrick Luyeye



Le foncier rural, enjeu d'analyse et d'action pour la prévention des conflits par l'aide internationale

Le foncier rural continuera de jouer un rôle crucial dans le déclenchement, le déroulement et la durée des guerres civiles, du fait de ses dimensions territoriale et politique intrinsèques, notamment en raison des déplacements de populations provoqués par les guerres et parce que le contrôle du foncier et de ses ressources constitue une source de revenu pour les protagonistes des conflits et les groupes qui les soutiennent.

Identifier, analyser et contribuer à neutraliser les processus de publicisation/politisation des conflits fonciers (ou des composantes foncières des conflits civils) constituent des enjeux forts pour les gouvernements et les agences d'aide internationale. On en est cependant aux balbutiements des systèmes d'alerte précoce d'indicateurs de conflits violents, et il restera toujours difficile de distinguer ce qui relève des déterminants structurels des conflits et des motifs immédiats de leur expression.

Dans les situations de post-conflit, les programmes de titrisation/formalisation des droits sont souvent

décidés et initiés de manière prématurée. Dans des contextes où le foncier a été instrumentalisé, où des déplacements importants ont souvent eu lieu et où le retour des déplacés constitue à la fois un facteur de résolution et de réactivation des violences, les dispositifs d'enregistrement systématique des droits ne peuvent qu'attiser les rancœurs et les tensions si les équilibres et le dialogue entre les communautés ne sont pas rétablis. On ne peut assimiler la formalisation des droits coutumiers à un dispositif de prévention ou de gestion des conflits, et on ne peut imaginer que la dissémination des pratiques formelles d'enregistrement systématique des droits va significativement faire disparaître les motifs de conflits.

L'accent devrait être mis sur des dispositifs de médiation et la promotion de modalités alternatives de règlement des conflits qui privilégient la renégociation des conventions sociales entre groupes (à la façon du système de tutorat sociopolitique décrit supra) et la réaffirmation des principes d'équité et de justice couramment partagés localement. La mise en place de telles institutions intermédiaires constitue une première étape pour renouer un dialogue et améliorer les conditions de gouvernance et de construction d'un État de droit.

Les limites des réponses axées sur les politiques foncières pour rétablir la paix sociale dans la région des Grands Lacs en Afrique¹⁰

Le tableau des politiques foncières mises en place au Rwanda et au Burundi pour répondre aux défis de la paix sociale dans la région articule dispositifs d'enregistrement des droits et dispositifs de gestion des conflits. Au Rwanda, suite à l'adoption de la nouvelle loi foncière en 2005, la quasi-totalité des parcelles ont été délimitées et près de la moitié des terres rurales font désormais l'objet de l'émission d'un certificat foncier. Si les premières évaluations des bailleurs de fonds soulignent l'impact positif de cette politique, des recherches universitaires pointent l'existence d'un grand nombre de conflits fonciers non résolus et occultés à l'occasion du programme de certification, en particulier au sujet des terres laissées vacantes par les populations ayant fui le pays au moment des conflits civils, qui montrent que les effets réels de ce programme ne pourront vraisemblablement être évalués qu'à plus long terme.

Le Burundi a opté en 2011 pour une réforme actant la décentralisation de la gestion foncière et la création de services fonciers dans l'ensemble de ses 120 communes. Délivrés des certificats à la demande, ces services ont été créés avant que l'ensemble des droits fonciers concernés par les déplacements forcés et le statut des 800 000 réfugiés revenus au Burundi n'aient fait l'objet d'un débat démocratique, alors que le contentieux sur les retours a pris aujourd'hui un tour-

nant radical, le gouvernement substituant désormais l'expulsion inconditionnelle des nouveaux occupants et de leurs descendants aux solutions précédemment favorisées de partage à l'amiable avec les personnes de retour. Par ailleurs, aucune réponse politique n'a, pour le moment, été donnée aux très nombreux conflits liés à l'érosion des « coutumes », à caractère intergénérationnel ou intra-familial (exclusion régulière des veuves et des femmes non mariées de leurs droits fonciers traditionnels) ou intercommunautaire (exclusion du groupe ethnique twa).

Au vu de l'ampleur des problèmes actuels, la formalisation de droits fonciers, privilégiée au Rwanda et dans le document de politique foncière officiellement adopté au Burundi, n'apparaît envisageable que comme une mesure complémentaire et sous réserve que les conditions sociales et politiques se stabilisent. Or, la violence sociale et l'incertitude qui caractérisent actuellement les rapports fonciers rendent particulièrement périlleuses les tentatives d'identification formelle de droits. Par ailleurs, à l'échelle locale, le rôle attribué dans la conduite de ces réformes aux autorités publiques qui, par le passé, ont considérablement contribué aux problèmes actuels, fait apparaître l'État comme l'un des principaux perturbateurs d'une gestion pacifique des terres. La sécurisation de droits sous l'égide de l'État impliquera, au préalable, un travail profond sur la légitimité de ses acteurs.

10. Sur la base des contributions écrites et orales de Dominik Kohlhagen.

Promouvoir des approches incrémentales, flexibles, multisectorielles et territorialisées

La journée a été l'occasion de tirer quelques enseignements pour répondre aux difficultés de promouvoir simultanément la paix sociale et le développement dans les situations de conflits violents, où se trouvent impliquées les ressources foncières sous leurs multiples aspects matériels, politiques, identitaires et territoriaux. Définir et mettre en œuvre des stratégies d'actions renouvelées et adaptées à leurs contextes spécifiques implique de tenir compte des aspects suivants.

Alors que pendant longtemps les États et les institutions internationales qui les soutiennent ont privilégié une conception de l'action publique en termes d'approches sectorialisées des problèmes sociétaux et de fragmentation des dispositifs de mise en œuvre des politiques publiques, on sait aujourd'hui que l'on ne peut raisonner le développement rural en le réduisant au développement agricole, et que les réponses aux crises sont multisectorielles. Il s'agit aujourd'hui de contribuer à rétablir les capacités d'analyse, de prospectives et de choix de politiques des États en développement, capacités qui ont été affaiblies par les politiques de coopération. Dans cette perspective, les démarches à promouvoir impliquent :

- ▶ de réinvestir dans la connaissance des caractéristiques économiques, sociales et environnementales des territoires, en prenant en compte la pluriactivité des acteurs sociaux, leurs stratégies

de mobilité et l'articulation des échelles pour mieux saisir les dynamiques en cours ;

- ▶ d'accompagner la définition des priorités d'actions pour chaque territoire en référence à leurs caractéristiques structurelles et aux échanges dont ils sont le cadre, en dépassant les catégories sectorielles du rural et de l'urbain, en repensant les complémentarités économiques entre acteurs et espaces, et en prenant en compte les enjeux de cohésion territoriale, en particulier en termes d'emploi, de revenus, d'inégalités et d'équilibres politiques ;
- ▶ que les États comme les bailleurs de fonds se fixent un devoir de réserve et de précaution dans l'action, en procédant de manière incrémentale, en introduisant de la flexibilité dans les programmes et les modes d'actions, et en tablant d'abord sur les dynamiques endogènes (« informelles ») en cours, en particulier en matière de sécurisation foncière. ●

La rédaction de cette note a été assurée par **Jean-Pierre Chauveau (IRD), Éric Léonard (IRD), Aurore Mansion (Gret, secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement ») et Sandrine Vaumourin (Gret, secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement »)**, sur la base des contributions et des apports écrits et oraux de **Bruno Losch, Olivier Ray, Dominik Kohlhagen, Jacobo Grajales, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Jacob**, et des débats que leurs contributions ont suscité avec les membres du Comité.

Pour en savoir plus

- ACF-CCFD Terre Solidaire-Oxfam France, 2014. *La faim, un business comme un autre. Comment la Nouvelle Alliance du G8 menace la sécurité alimentaire en Afrique*, Paris, CCFD-Terre Solidaire.
- BAVINCK M., PELLEGRINI L., MORTERT E. (eds), 2014. *Conflicts over Natural Resources in the Global South – Conceptual Approaches*, Leiden, CRC Press/Balkema.
- BOONE C., 2014. *Property and political order in Africa: land rights and the structure of politics*, New York, Cambridge University Press.
- CHAMBERLIN J., JAYNE T. S., HEADEY D., 2014. « Scarcity amid Abundance? Reassessing the potential for cropland expansion in Africa », *Food Policy*, 48 : 1-17. <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2014.05.002>
- CÔTÉ I., MITCHELL M. I., 2015. « Deciphering 'Sons of the Soil' Conflicts: A Critical Survey of the Literature », *Ethnopolitics*, 1-19.
- CRAMER C., 2006. *Civil war is not a stupid thing. Accounting for violence in developing countries*, London, Hurst & Company.
- DUFFIELD M., 2007. *Development, Security and Unending War*, Cambridge/Malden, Polity.
- FRITSCHÉ U. et al., 2015. *Global governance for sustainable land use. Results of the Globalands project*, Paper prepared for the « 2015 World Bank Conference on Land and Poverty », Washington DC, March 23-27, 2015.
- KALYVAS S. N., BALCELLS L., 2010. « International system and technologies of rebellion: How the end of the cold war shaped internal conflict », *American Political Science Review*, 104(03), 415-429.
- LINHARDT D., MOREAU DE BELLAING C., 2013. « Ni guerre, ni paix. Dislocations de l'ordre politique et décanonnements de la guerre », *Politix* 2013/4, n° 104 : 7-23.
- VAN LEEUWEN M., VAN DER HAAR G., 2016. « Theorising the Land-Violent Nexus », *World Development*, 78 : 94-104.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

