

## CONCLUSION

### Quels fondements pour des politiques foncières en Afrique francophone ?

Philippe LAVIGNE DELVILLE  
Jean-Pierre CHAUVEAU

Prétendre dresser en quelques pages une synthèse de l'ensemble de ce travail serait une gageure<sup>1</sup>. Cependant une conclusion, une vision plus engagée, plus politique aussi, nous a paru utile. Il s'agit là d'une lecture personnelle qui, si elle résulte de l'ensemble du processus de travail dont cet ouvrage constitue l'aboutissement, n'engage naturellement pas l'ensemble des contributeurs.

#### Le poids du dispositif colonial et les réformes ambiguës des années 80

Les législations coloniales de la terre et des ressources étaient fondées sur les conceptions du droit et du foncier en cours dans les pays colonisateurs, nuancées en fonction de leur compréhension des systèmes locaux et des intérêts coloniaux. En Afrique francophone, les conceptions civilistes de la propriété se sont conjuguées aux logiques du centralisme administratif et de la lutte contre les particularismes. La volonté de promouvoir une propriété privée fondée sur la concession a été à l'origine de la création du Domaine colonial, regroupant les terres en attente d'immatriculation. En réalité, les systèmes fonciers locaux continuent à régir l'essentiel des terres, mais les

1. Une synthèse plus complète est en cours de publication par le secrétariat d'État à la Coopération.



010024280

Fonds Documentaire IRD

Cote : B\*24280 Ex : 1

droits coutumiers n'ont fait l'objet d'une reconnaissance ambiguë que dans les années 50. En Afrique anglophone, la logique de l'*indirect rule* a amené à s'appuyer plus ouvertement sur les pouvoirs locaux et à renforcer leurs prérogatives, facilitant l'expression des rapports de force locaux<sup>2</sup>. Dans les deux cas, la prise en compte des règles locales n'a guère tenu lorsque les intérêts économiques de la colonisation étaient en jeu. Les législations sur le foncier, et plus encore sur les ressources renouvelables, se sont fréquemment révélées des outils permettant de déposséder les paysanneries de leur autonomie de gestion de l'espace<sup>3</sup>.

Au nom du développement et de la consolidation de l'unité nationale, les législations des indépendances ont maintenu l'essentiel des dispositions juridiques coloniales sur la terre et les ressources, désormais au service plus ou moins direct des nouvelles élites<sup>4</sup>. Dans les pays francophones, le principe de la réaffectation de la terre de manière administrative et discrétionnaire par immatriculation, le monopole étatique des ressources stratégiques comme les bois ou la faune sauvage, la logique de gestion étatique des ressources renouvelables (forestières et halieutiques) ont été maintenus voire renforcés. Malgré les nombreuses réformes ou adaptations des textes, la logique du dispositif juridique mis en place à l'époque coloniale reste fortement présente dans la culture politique et administrative des pays africains.

Loin d'être résolu, le divorce entre légalité et légitimité s'est trouvé encore aggravé :

- les procédures officielles d'accès aux titres fonciers sont lourdes et coûteuses ; elles sont hors de portée de l'écrasante majorité des ruraux ;
- les différentes variantes du modèle domanial n'ont permis aux États ni de maîtriser l'affectation réelle des droits ni de réguler les conflits de manière significative ; bien au contraire, elles ont contribué à mettre les ruraux dans une situation d'illégalité quasi permanente ;
- dans bien des cas, l'administration locale elle-même est allée à l'encontre d'une législation peu applicable ;
- la pluralité des normes et des instances intervenant sur le foncier a contribué à complexifier le jeu foncier, à accroître l'ambiguïté sur les droits, à favoriser les stratégies opportunistes et les conflits non réglés ;
- loin de clarifier la situation, les modifications successives de la législation ont même contribué à rendre le droit positif encore plus obscur du point de vue des utilisateurs et des populations.

L'option de la maîtrise étatique de la terre au nom du développement a donc clairement échoué, et le principe même d'une gestion étatique paraît

2. Mortimore, « Évolution des régimes fonciers... », pp. 612-652.

3. Constantin, « La gestion des ressources naturelles sauvages... », pp. 315-337.

4. Keita, « De l'essai d'un bilan... », pp. 374-382.

disqu  
réfor  
gestio  
privat  
la plu  
cativer  
rompu  
des légi  
elles n'  
tiques s

Mais  
assez an  
cer les l  
sur la pr  
sion des  
pour dél  
gement a  
plant effe  
œuvre co  
preneuria  
groupes (.  
tration) ca  
privée. Ell  
sociaux, pc  
carisation a

De ce fa  
un infléchi  
problémat  
plus soucieu  
veloppées p  
mier (ce qui  
l'option d'ur  
avec la décen  
le flou sur le  
vergences for  
pour les instit  
tion décentral  
et le fonctionn

5. Le Roy, « Le  
6. Chéneau Lo  
683.

disqualifié. Sous la pression des programmes d'ajustements structurels, des réformes prônant la privatisation des terres et la décentralisation de leur gestion ont été engagées dans la seconde moitié des années 80<sup>5</sup>. Bien que la privatisation puisse apparaître comme une façon de résoudre la question de la pluralité des normes, ces réformes n'ont pas réussi à transformer significativement les données du problème. En effet, elles n'ont pas vraiment rompu avec le poids du passé (procédures de concession ; logique répressive des législations sur les ressources renouvelables, excluant les acteurs locaux) ; elles n'ont pas résolu les contradictions entre textes législatifs ou entre politiques sectorielles (droit de la famille, droit des contrats).

Mais surtout, les politiques de privatisation des terres se sont révélées assez ambiguës : parfois, comme en Guinée-Bissau, elles ont servi à renforcer les logiques d'accaparement des terres par les élites, sans aucun impact sur la production<sup>6</sup>. Le plus souvent, elles n'ont été décidées que sous la pression des institutions internationales qui en faisaient une conditionnalité pour débloquer les fonds de l'ajustement structurel. Dans ce cas, l'engagement apparent des États est allé de pair avec une résistance passive, couplant effets d'annonce à destination des bailleurs et enlisement de la mise en œuvre concrète des textes. A l'échelle locale, plus que des logiques entrepreneuriales, la demande de titres traduit des logiques clientélistes de groupes (notables, citadins, politiciens, migrants protégés par l'administration) capables de faire face aux conditions sélectives d'accès à la propriété privée. Elle se heurte de plus à la résistance de la majorité des autres groupes sociaux, pour qui une privatisation complète de la terre signifierait une précarisation accrue.

De ce fait, dès le début des années 90, on note chez les bailleurs de fonds un infléchissement sensible des thèses propriétairestes, et le passage d'une problématique de modernisation imposée à une perspective de transition, plus soucieuse des aspects institutionnels. S'inspirant en partie de thèses développées par ailleurs, qui valorisent le local, la communauté et le coutumier (ce qui n'est pas toujours sans ambiguïtés), ils semblent se rallier à l'option d'une gestion locale et participative des ressources, en articulation avec la décentralisation administrative. Mais, au-delà du consensus apparent, le flou sur le contenu et les modalités d'une telle gestion locale voile des divergences fondamentales sur les objectifs politiques d'une telle option : pour les institutions internationales, décentralisation administrative et gestion décentralisée des ressources visent à faciliter le désengagement de l'État et le fonctionnement du marché. Sous le couvert de démarches participa-

5. Le Roy, « Les orientations des réformes foncières... », pp. 383-389.

6. Chéneau Loquay, « Le poids des grands domaines en Guinée-Bissau », pp. 668-683.

tives, l'État et la classe politico-administrative cherche souvent à garder le contrôle de la terre et des ressources naturelles, et les avantages qu'ils en tirent. De fait, on constate fréquemment un manque certain de conviction pour appliquer les consignes de décentralisation dans la gestion des ressources naturelles : les instances locales sont placées sous une tutelle forte de l'administration, ou bien les décrets d'application précisant leurs compétences ne sont pas publiés<sup>7</sup> ; dans l'état actuel des textes, le patrimoine réel des collectivités territoriales en cours de création n'est jamais précisé, de même que le contenu pratique des droits qui leur sont reconnus<sup>8</sup>, ce qui constitue une arme essentielle de l'État pour contrecarrer l'émergence de contre-pouvoirs. Bref, il semble bien que partout, l'État tente de garder le contrôle de la terre en conservant la référence au domaine national et en dissociant les lois sur l'organisation administrative et les lois sur la gestion de la terre et des ressources. La décentralisation de la gestion des ressources se réduit alors à une simple déconcentration, avec le double risque de favoriser les interférences des agents locaux de l'État et l'utilisation politicienne ou factionnelle de la question foncière.

### Trois principaux enseignements

#### *Privatisation : des bénéfices limités*

Avec des accents différents selon les disciplines, toutes les analyses de terrain récentes convergent vers une remise en cause de la théorie des droits de propriété, tant dans ses diagnostics<sup>9</sup> que dans ses prédictions<sup>10</sup>. Fondée sur une vision biaisée des systèmes fonciers locaux, négligeant l'histoire, l'État et les enjeux politiques et économiques du contrôle des ressources, elle s'avère incapable de rendre compte des processus concrets de changement comme de proposer des axes politiques réalistes. Malgré des apports significatifs, les variantes récentes restent piégées par une perspective évolutionniste finaliste, selon laquelle la propriété privée individuelle est l'aboutissement naturel et nécessaire des évolutions foncières, sous l'effet du marché et de la démographie.

7. Tallet, « Au Burkina Faso, les CVGT... », pp. 390-402.

8. Rochegude, « Les instances décentralisées... », pp. 403-421.

9. Lavigne Delville et Karsenty, « Des dynamiques plurielles... », pp. 215-242.

10. Platteau, « Une analyse des théories évolutionnistes... », pp. 123-130.

11. Lavigne  
12. Le Roy

Contrairement à ce diagnostic, les régimes coutumiers assurent en général une sécurité foncière satisfaisante et ne constituent pas par eux-mêmes un blocage à l'intensification. Des processus partiels d'individualisation des droits et même de marchandisation de la terre peuvent se développer sans qu'il y ait effondrement des régulations coutumières. Les dynamiques foncières révèlent des trajectoires différenciées et des évolutions buissonnantes plus qu'une évolution mécanique vers des droits de propriété privée au sens classique du terme. L'impact d'une politique d'enregistrement des terres sur la productivité est le plus souvent faible ou nul, d'autant que les titres n'ont guère d'impact réel sur l'accès au crédit et que les dysfonctionnements de l'environnement économique de l'agriculture (prix, commercialisation, etc.) ne permettent que rarement une intensification rentable. Du fait de leurs coûts de maintenance et/ou de l'absence d'intérêt de la part des ruraux, les systèmes cadastraux deviennent fréquemment obsolètes et inutiles, lorsqu'ils ne contribuent pas à brouiller encore plus les droits.

Bref, là où une évolution vers des droits individuels et aliénables s'observe, c'est d'abord le fruit contingent des dynamiques sociales endogènes. L'État peut accompagner ou entériner ces processus, mais il est aussi illusoire de vouloir créer « par le haut » une propriété privée que de prétendre interdire des ventes de terre qui s'étendent. A partir du moment où les processus d'intensification agricole, d'une part, de circulation des droits sur la terre et de concentration, d'autre part, existent dans les systèmes fonciers locaux, il est illusoire de penser que des gains de productivité pourraient résulter d'une transformation radicale du statut de la terre. Les pistes d'action relèvent d'abord de l'amélioration du contexte économique et de l'environnement institutionnel (accès aux moyens de production, débouchés, réduction du risque économique) et de la suppression des causes les plus flagrantes d'insécurité foncière (contradictions entre droit positif et normes locales, impossibilité juridique ou pratique de sécuriser ses droits dans les deux registres de normes)<sup>11</sup>. Tant qu'il existe des limites à l'aliénation de la terre, les diverses formes de droits délégués<sup>12</sup> et les rapports de « faire-valoir indirect » peuvent permettre à des entrepreneurs de cultiver des surfaces suffisantes, en attendant éventuellement que la communauté décide d'accepter les transactions marchandes. Là où des ventes de terre existent, clarifier les procédures et sécuriser les transactions sur le plan local et juridique peut suffire à sortir du flou actuel.

11. Lavigne Delville, « La sécurisation foncière... », pp. 76-86.

12. Le Roy, « Faire-valoir indirects et droits délégués... », pp. 87-100.

*Gestion décentralisée des ressources renouvelables : nécessaire, mais difficile à mettre en œuvre*

L'option d'une gestion locale de la terre et des ressources fait aujourd'hui consensus, au moins dans le discours. Encore faut-il s'entendre sur les termes. Il est de bon sens qu'un dispositif d'administration foncière (les différentes instances administratives, représentant les populations, les services techniques déconcentrés concernés) soit accessible localement pour les populations. Une certaine subsidiarité, une autonomie à traiter des affaires locales, est également nécessaire. Le débat porte sur le degré de « décentralisation », c'est-à-dire d'autonomie décisionnelle reconnue à des instances issues des populations.

Pour toutes les ressources appropriées à l'échelle de l'exploitation ou du segment de lignage (et en particulier les terres agricoles), l'objectif premier est de reconnaître ces droits. La « gestion » foncière se limite dès lors aux arbitrages, aux éventuels systèmes d'information foncière. Tant parce que les logiques sociales du territoire restent la référence principale des ruraux, que pour des questions d'efficacité (coûts récurrents pour l'État et coûts de transaction pour les usagers), il est logique qu'une partie de ces fonctions (en particulier la gestion de conflits, en première instance) soit assurée par les autorités locales, au niveau des villages. Il ne s'agit là finalement que de valider juridiquement ce qui se fait déjà.

La question est plus complexe pour la gestion des ressources renouvelables. Prélevées, et non produites, celles-ci ne relèvent généralement pas d'une appropriation familiale ou lignagère, mais de droits d'accès et de prélèvements communautaires<sup>13</sup>. Lorsque la mobilité et la réciprocité sont importantes, comme pour les ressources halieutiques et le pastoralisme en zones arides, elles ne s'accommodent guère d'une appropriation individuelle ou familiale<sup>14</sup>. De telles ressources ne concernent souvent qu'une faible portion de l'espace rural, mais certaines n'en ont pas moins des enjeux économiques et sociaux importants (parcours, bas-fonds, points d'eau, cueillette, etc.). A l'opposé de la thèse bien connue de la « tragédie des communs », de nombreux travaux récents sur les ressources communes (*common pool resources*) montrent que, dans certaines conditions, des ressources renouvelables peuvent être gérées durablement par les communautés d'usagers, disposant d'un accès exclusif à la ressource. De fait, la dégradation des ressources renouvelables<sup>15</sup> en Afrique ne témoigne pas tant

13. Mathieu et Freudenberg, « La gestion des ressources... », pp. 101-113.

14. Winter, « La mobilité dans l'exploitation... », pp. 114-118.

15. Leur régression par mise en culture relève de l'extension des cultures et d'un changement de statut de la brousse, et non d'une dégradation en tant que telle.

d'u.  
trac  
fait  
I  
libre  
ploit  
de ré  
comr  
d'app  
contr  
ler les  
dispos  
comm  
trôle a  
cières s  
Cett  
règles c  
système  
règles s  
sanction  
un coût  
autonom  
« particip  
ception d  
Diffé  
capacité à  
munes. D  
faut pas p  
n'en existe  
plus sous-e  
tiques du r.  
mise en œu  
compétition  
ressources,  
miques et p  
sent souvent  
locale, veuler

C'est donc  
lation des  
16. Bertrand,  
17. Bertrand,  
« Perspecti

d'une absence ou d'un effondrement des régulations locales, que des contradictions des législations étatiques qui créent des situations d'accès libre de fait ou permettent de contourner ces régulations.

La question est donc de savoir comment sortir des situations d'accès libre et permettre une régulation de l'accès à ces ressources, et de leur exploitation. Une voie consiste à consolider juridiquement les modes locaux de régulation, quand ils existent, ou de favoriser la création de « nouveaux communs » : l'État reconnaît au groupe des usagers (communauté d'appartenance préexistante ou nouvelle communauté d'adhésion) le droit à contrôler l'accès à la ressource (droit d'accès exclusif) et à définir et contrôler les règles d'exploitation. Il définit aussi, en fonction des situations, les dispositions réglementaires et fiscales garantissant ces droits et assurant à la communauté des usagers une autonomie de décision (sous réserve de contrôle *a posteriori* en termes d'équité et d'efficacité) et des ressources financières suffisantes.

Cette autonomie reconnue au groupe des usagers est essentielle : les règles d'accès et d'exploitation ne seront légitimes et applicables que si les systèmes d'autorité et de contrôle sont légitimes aux yeux des usagers, si ces règles sont définies et modifiables par eux, si les modes de contrôle et de sanction sont suffisamment intégrés au fonctionnement social pour avoir un coût faible et une bonne efficacité. Ce qui prêche pour une *gestion locale autonome*<sup>16</sup>, dont les termes sont négociés avec l'État, et non pas une gestion « participative » sous le contrôle des techniciens, en fonction de leur conception de l'espace et de l'exploitation des ressources.

Différentes études montrent que, dans certains cas, les populations ont la capacité à dépasser les logiques compétitives, pour se doter de règles communes. Des démarches d'intervention adaptées peuvent les y aider<sup>17</sup>. Il ne faut pas pour autant sur-estimer l'importance des ressources communes : il n'en existe guère en Côte-d'Ivoire forestière, par exemple. Il ne faut pas non plus sous-estimer la rupture que cela représente avec la logique et les pratiques du monopole étatique sur les ressources, ni les difficultés concrètes de mise en œuvre de tels modes de gestion, dans des contextes marqués par une compétition accrue entre acteurs locaux, une course à l'appropriation des ressources, et le développement de logiques d'exclusion. Les enjeux économiques et politiques locaux du contrôle de la terre et des ressources paraissent souvent négligés par ceux qui, au nom d'une démocratie participative locale, veulent réhabiliter les pratiques communautaires et les systèmes fon-

---

C'est donc une problématique un peu différente, même si la question de la régulation des défrichements peut se poser.

16. Bertrand, « Gestion étatique ou gouvernance locale ? », pp. 40-45.

17. Bertrand, « Les marchés ruraux du bois-énergie », pp. 526-533 ; Weber, « Perspectives de gestion patrimoniale », pp. 534-552.

ciers coutumiers et semblent oublier que les autorités foncières sont également partie prenante de la compétition pour les ressources. Une telle gestion locale autonome semble donc une solution, réelle mais limitée, à privilégier surtout pour les ressources renouvelables stratégiques, dont le maintien a des enjeux importants pour les ruraux (comme les points d'eau pour les pasteurs<sup>18</sup>).

Souvent mis en avant, le lien entre décentralisation administrative et gestion décentralisée des ressources naturelles est en fait plus complexe qu'il n'y paraît. D'une part, les espaces pertinents pour l'exploitation des ressources ne correspondent pas *a priori* aux unités administratives. Différents exemples, au Sénégal<sup>19</sup> comme au Zimbabwe<sup>20</sup>, montrent que le transfert par l'État de responsabilité aux instances décentralisées correspond en fait à une centralisation du point de vue des villages concernés, qui perdent une partie de l'autonomie qu'ils avaient su préserver face à l'État. D'autre part, les patrimoines des communes étant rarement précisés, le transfert de responsabilité reste largement formel. Enfin, le risque de politisation de la question foncière est aggravé. Les collectivités territoriales peuvent recevoir la propriété des ressources, mais elles doivent alors en déléguer par contrat la gestion concrète à des structures *ad hoc*, regroupant les usagers.

#### *L'incontournable dimension politique de la question foncière*

Pour les administrations sectorielles (agriculture et élevage, finances, justice, etc.) comme pour les bailleurs de fonds, le foncier est une question technique, qui demande des choix rationnels. Alors même que les dimensions politiques de la question foncière transparaissent fortement, au point d'apparaître comme un déterminant majeur des pratiques des acteurs locaux comme étatiques, elles sont régulièrement occultées dans les débats de politique foncière.

Or, le foncier est par définition une question politique. D'une part, un système foncier ne peut fonctionner que garanti par un système d'autorité, qui définit les règles et veille à leur application (que cette autorité soit coutumière, étatique ou mixte)<sup>21</sup>. D'autre part, les règles foncières déterminent

18. Marty, « La délimitation des parcours », pp. 504-511.

19. Le Roy É., 1984, « Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale : les communautés rurales sénégalaises (1972-1980) », *Annuaire du Tiers-Monde*, n° 8, pp. 61-76.

20. Murombedzi, « Le cas du Zimbabwe », pp. 653-667.

21. Mathieu P., 1996, « La sécurisation foncière, entre compromis et conflits : un processus politique », in Mathieu, Laurent et Willame (dir.), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique ; conflits, gouvernance et turbulences en*

qui a légalement accès à quelle ressource et dans quelles conditions, et donc quelle est la distribution des ressources entre des acteurs hétérogènes : elles expriment nécessairement des choix de société, explicites ou implicites, sur les rapports entre État, pouvoirs locaux et populations ; et sur le partage de l'accès aux richesses entre acteurs.

Bien plus, le mode de traitement actuel des questions foncières par l'État et les élites politico-administratives apparaît largement déterminé par d'autres enjeux que le développement économique et social du monde rural, enjeux directement liés aux trajectoires de l'État en Afrique et aux modes de gouvernementalité des États issus des indépendances. En zone francophone, il y a une forte ambivalence persistante dans l'attitude des autorités politiques et des cadres de l'administration envers les droits locaux et, plus encore, les autorités locales. Cette ambivalence continue à peser fortement sur les rapports entre État et populations : elle se traduit dans l'incapacité des projets de développement à prendre en compte la question foncière, elle est aussi largement en filigrane derrière les réticences face à une décentralisation de la gestion des ressources et à une reconnaissance des logiques locales, indissociables des formes d'autorité qui les portent. En Afrique anglophone, la logique de l'*indirect rule* visait à s'appuyer sur les autorités coutumières pour contrôler les populations et a abouti à renforcer le pouvoir foncier des élites locales. Elle n'a pas empêché la corruption des agents de l'État, ni celle des autorités foncières locales. Dans les colonies de peuplement européen (Afrique de l'Est anglophone en particulier), les populations ont été chassées des meilleures terres et parquées dans des réserves, rebaptisées aujourd'hui « terres communautaires » sans que la logique d'exclusion soit inversée par les États indépendants dont les élites se sont octroyées la majeure partie des anciennes exploitations européennes. En outre, bien des États anglophones ont été tentés par un interventionnisme foncier, dont les résultats n'ont guère été meilleurs qu'en Afrique francophone.

Pour toutes ces raisons, on ne peut pas imputer l'inadaptation chronique des législations, les dysfonctionnements récurrents des institutions de développement ou des instances de gestion foncière à un simple manque de compétence ou à l'incurie de l'État. Ces constats récurrents témoignent, autant sinon plus, d'une situation de fait, utilisée à leur profit par les élites politico-administratives, en collusion plus ou moins explicite avec les notabilités locales, à travers les pratiques néo-patrimoniales de gestion de l'État, à travers l'utilisation de dispositifs juridiques et administratifs complexes, qu'ils sont seuls à savoir maîtriser et qui leur permettent de se faire affecter

des terres, ou à travers les prébendes diverses qu'offrent des postes dans les Eaux et Forêts ou le fait de monnayer son arbitrage dans des conflits fonciers. Plus que d'un désordre, ils relèvent d'une gestion de la confusion<sup>22</sup> partie intégrante des trajectoires des États africains issus des indépendances. L'immixtion des politiciens locaux dans la gestion des conflits fonciers complique encore la situation et aggrave le risque de dérive clientéliste.

Enfin, les conflits les plus violents et les plus graves trouvent leur source dans l'instrumentalisation politique de la compétition foncière pouvant conduire au factionnalisme ethnique. Comme l'accès à la terre est associé aux identités sociales, les compétitions foncières peuvent facilement prendre la forme d'une remise en cause des identités (nationales et ethniques), pour contester le droit à la terre de certains groupes sociaux. L'exploitation politique de telles situations aboutit à radicaliser les tensions. Sur la rive mauritanienne du fleuve Sénégal, comme au Kenya ou au Kivu, on retrouve le même cocktail explosif, qui a aussi menacé lors de la campagne présidentielle en Côte-d'Ivoire.

Le traitement de la question foncière s'inscrit donc dans un contexte lourd d'implications politiques et économiques, et on ne peut faire abstraction des caractères propres à l'État africain contemporain : télescopage de pratiques gouvernementales autoritaires et de néo-patrimonialisme, et en même temps, une certaine incapacité à contrôler l'espace national laissant une certaine autonomie de fait aux logiques sociopolitiques locales<sup>23</sup>. Tant dans l'analyse de la situation actuelle que dans les réflexions prospectives, il est impossible d'occulter ces enjeux, au profit d'une lecture strictement économique ou juridique.

### Réconcilier légalité, légitimité et pratiques

De fait, tant la compréhension des dynamiques foncières locales que la réévaluation des politiques d'enregistrement des terres amènent à focaliser l'attention sur les enjeux sociopolitiques de la question foncière. La majorité des observateurs s'accordent aujourd'hui pour voir dans la coexistence non régulée d'une pluralité des normes foncières, et plus encore dans la multiplicité des instances d'arbitrage non articulées entre elles, une des sources

22. Paul Mathieu reprenant Piermay P.L., 1986, « L'espace, un enjeu nouveau », in Crousse et al. (dir.), *Espaces disputés en Afrique noire, pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, pp. 299-307.

23. Constantin, « La gestion des ressources naturelles sauvages », pp. 315-337.

24. Le

majeures de la confusion des droits, de l'insécurité foncière, de l'escalade des conflits. Pour autant, la solution ne passe pas par la substitution d'un mode de régulation foncière (celui du titre et de l'État) à un autre (celui des normes locales). A l'échelle d'une ou de deux générations, la coexistence des normes s'impose comme une donnée structurelle, pour des raisons tant sociopolitiques que fonctionnelles. Dès lors, il faut prendre acte de cette pluralité juridique et la traiter, au lieu de l'occulter.

Éviter que l'insécurité foncière n'empêche les acteurs économiques ruraux d'exploiter au mieux leurs terres et leurs ressources, réguler les conflits, assurer la paix sociale, favoriser les évolutions des règles foncières dans une optique d'équité et d'efficacité économique : pour atteindre ces ambitions, il faut aborder de front le problème majeur, le divorce entre la légitimité (les normes locales) et la légalité, et trouver des façons de mieux articuler systèmes fonciers locaux (normes et pratiques) et droit positif, en permettant aux premiers de trouver une véritable place dans le dispositif du droit positif.

#### *Ambitions et limites des réformes des années 90, en Afrique de l'Ouest francophone*

C'est à cette question que tentent de répondre, avec plus ou moins de succès, les réformes des années 90. Toutes tentent d'associer droits locaux et droit positif, sur la base d'une reconnaissance des droits et/ou des usages locaux. Pour les pays francophones, Étienne Le Roy<sup>24</sup> identifie trois grandes stratégies :

- la logique de codification vise, à partir d'un recueil des règles foncières pratiquées, à en donner une définition juridique. Il s'agit donc d'intégrer les systèmes coutumiers au sein d'un dispositif de droit positif, les règles étant précisées dans les textes et donc définies et garanties par l'État ;
- les démarches pragmatiques partent des réalités de terrain, et mettent la dimension législative en second plan. Les plans fonciers ruraux ont pour objectif d'identifier, recenser et cartographier les droits existants faisant consensus à l'échelle locale, une nouvelle loi foncière devant ensuite préciser la portée juridique des droits recensés ;
- les démarches patrimoniales, actuellement expérimentées à Madagascar, se fondent sur la reconnaissance des systèmes locaux et de leurs modes d'arbitrage, cherchant l'articulation des régimes juridiques dans les instances et les procédures plus que dans les droits concrets (sans que cela exclue

24. Le Roy, « Les orientations des réformes foncières... », pp. 383-389.

une propriété privée ou un enregistrement à la demande), et dans la définition de règles partagées.

Un premier bilan de la mise en œuvre concrète de ces différentes stratégies<sup>25</sup> laisse cependant penser qu'aucune d'entre elles ne constitue, à l'heure actuelle, une panacée :

- la volonté de codifier les pratiques se heurte à leur diversité, à l'existence de droits superposés, à la multiplicité des ayants droit. Même au sein d'unités homogènes du point de vue agro-écologique et/ou socioculturel, recueillir et formaliser les « coutumes » ou les usages ne peut qu'être une simplification et une systématisation de règles plus souples et plus variables. La codification rencontre donc des difficultés à définir un modèle de pratiques qui soit général tout en étant reconnu et légitime aux yeux des acteurs. Elle impose des textes lourds, ce qui complique l'accès des populations au contenu des textes ;
- fondées sur un souci de prudence réformatrice, les plans fonciers ruraux pourraient permettre une meilleure lisibilité des rapports fonciers et une meilleure communication entre les acteurs locaux et l'État. Le prix à payer est alors une simplification plus ou moins grande des droits, qui est problématique en dehors des situations de propriété de fait, et un système d'information foncière systématique et donc lourd<sup>26</sup>. Mais, au-delà des problèmes techniques de recueil et de transcription des droits, leur principale limite est qu'ils ne constituent pas en eux-mêmes une véritable politique foncière : l'incertitude sur les catégories juridiques qui seront retenues pèse sur les acteurs, et la neutralité politique qu'ils revendiquent autorise en réalité des comportements opportunistes et clientélistes ;
- prenant en compte l'ensemble des systèmes fonciers locaux, les démarches patrimoniales proposent une réponse cohérente par rapport aux diagnostics récents de la question foncière. Elles semblent offrir des perspectives réelles de gestion décentralisée et de sécurisation des acteurs. Mais elles demandent une forte volonté politique. Elles ne tranchent pas *a priori* sur les droits reconnus en cas de contradictions et doivent pouvoir compter sur des instances et des procédures de négociation et de médiation suffisamment efficaces et légitimes. C'est sans nul doute une des principales difficultés de leur mise en œuvre concrète, en particulier là où les tensions sont fortes. Il faudra suivre de près les expérimentations en cours : à l'heure actuelle, le recul est encore insuffisant pour pouvoir en connaître les avantages et les limites pratiques.

25. Cf. partie 4 de cet ouvrage.

26. Quels que soient les progrès sur les techniques de cartographie, réalisés au PFR de Côte-d'Ivoire ou envisageables du fait des évolutions techniques.

27. Mathieu,

Au-  
 d'artic  
 qualité  
 - les di  
 tions  
 se heu  
 tion j  
 variat  
 renon  
 locale  
 - le car  
 crets r  
 le frui  
 cation  
 droits  
 damme  
 n'est p  
 former  
 - le systè  
 « une ç  
 pouvoi  
 momer  
 légitime  
 tés légit  
 droits le  
 système  
 débat es  
 (chefferie  
 rents niv  
 tions est  
 Tout er  
 rifier le pr  
 tuelle, avoi  
 craindre qu  
 locaux et dr

Au-delà des différences de stratégies, la pertinence des tentatives d'articuler systèmes fonciers locaux et droit positif dépend finalement de la qualité et de la cohérence des réponses apportées à une triple question :

- les droits emboîtés et le statut des droits existants : en dehors des situations de propriété de fait, la reconnaissance juridique des droits concrets se heurte à leur complexité. Dès lors, soit on veut leur donner une traduction juridique et un titre, ce qui impose de les simplifier, à des degrés variables, avec les problèmes pratiques et politiques que cela pose. Soit on renonce à les enregistrer, et c'est alors en reconnaissant les procédures locales d'affectation des droits et d'arbitrage que l'on peut les sécuriser ;
- le caractère « procédural » des systèmes fonciers locaux : les droits concrets ne sont pas tant l'application d'un système de normes abstraites que le fruit de négociations, sur la base de quelques principes dont l'application dépend de conditions toujours particulières. De ce fait, fixer les droits en les enregistrant, et même codifier les règles foncières indépendamment des procédures et des institutions qui les mettent en œuvre, n'est pas renforcer les systèmes fonciers locaux : c'est au contraire transformer profondément leur logique propre ;
- le système d'autorité : dans les débats sur le foncier en Afrique de l'Ouest, « une question non dite et fondamentale est celle des rapports entre le pouvoir d'État et celui des autorités coutumières locales »<sup>27</sup>. A partir du moment où les normes et procédures locales sont et restent la référence légitime des ruraux, on ne peut faire l'impasse sur la question des autorités légitimes pour les mettre en œuvre. Une des difficultés à articuler droits locaux et droit positif tient au fait que les premiers reposent sur un système d'autorité radicalement différent d'une régulation étatique. Ce débat est d'autant plus complexe que les autorités locales sont multiples (chefferie politique, chefferie de terre, chefferie administrative), avec différents niveaux hiérarchiques, et que leur légitimité aux yeux des populations est variée. Mais il ne peut être évacué.

Tout en ayant produit de nombreux acquis, et en ayant contribué à clarifier le problème, les expériences récentes ne semblent pas, à l'heure actuelle, avoir apporté de véritables réponses à ces questions. On peut donc craindre qu'elles ne puissent pas véritablement réussir à associer droits locaux et droit positif, selon des modalités légitimes et efficaces.

---

27. Mathieu, 1996, *op. cit.*, p. 441.

*La nécessaire et difficile clarification des choix politiques*

Tous les observateurs s'accordent sur le rôle que joue le flou actuel et les contradictions des législations, et sur la nécessité de clarifier le jeu foncier. Or, la multiplicité d'acteurs aux logiques contradictoires, les jeux divers des différentes administrations, les résistances au sein de la classe politique et administrative dont certains membres se sentent menacés dans leurs intérêts, le mélange d'autoritarisme et d'impuissance de l'État africain contemporain, les pressions divergentes et les conditionnalités des bailleurs de fonds se conjuguent pour renforcer l'incertitude sur les finalités d'une politique foncière et sur les normes sur lesquelles la fonder. Les solutions juridiques, institutionnelles et instrumentales ne fondent pas à elles seules des choix politiques. Ce sont au contraire ces choix qui définissent le cadre au sein duquel il est possible de réfléchir sur la conception d'un dispositif adapté de gestion foncière. Cette dimension fondamentale mais délicate pèse fortement sur la faisabilité politique d'une réelle gestion décentralisée de la terre et des ressources, qui implique une rupture importante avec la façon dont la question foncière a été traitée par les États depuis les indépendances. De fait, une des ambiguïtés majeures des politiques récentes est que les choix ne sont pas explicites, ou parfois même ne semblent pas faits.

L'idéal serait que l'État prenne ses responsabilités et clarifie ses choix politiques, se donnant les moyens de les faire respecter. Mais, affaibli par l'ajustement structurel, partiellement délégitimé aux yeux des populations, l'État est-il en mesure de le réaliser depuis le sommet ? La question touche à trop d'intérêts contradictoires au sein de la classe politico-administrative, comme à l'échelle locale ; l'État est trop faible ou trop discrédité pour imposer un point de vue, même plus cohérent que celui qu'il a tenté en vain d'imposer depuis les indépendances. La pression des bailleurs pour adopter une politique claire ne résout rien : il est difficile, sans s'ingérer de manière exorbitante dans les affaires d'un État, d'exiger de celui-ci qu'il explicite les choix et les alliances politiques qui guident sa politique foncière ; de plus, les conditionnalités des bailleurs de fonds déclenchent une adhésion de façade, génératrice d'effets pervers. Bref, loin de résoudre les problèmes, une action trop volontariste risque plutôt d'ajouter de nouvelles instances, de nouvelles règles, de nouvelles procédures et de complexifier encore le jeu foncier.

En fait, le caractère composite des systèmes fonciers n'est pas nécessairement un problème, à l'échelle locale. Les acteurs savent jouer des aspects positifs et dynamiques du pluralisme juridique, qui peut être un puissant facteur d'adaptation. Plus que la coexistence de normes en elle-même, c'est la multiplicité non régulée d'instances d'arbitrage qui pose problème : elle favorise les revendications contradictoires et la surenchère ; elle empêche tout règlement durable des conflits puisqu'un arbitrage en un sens peut être

re.  
de  
ph  
ins  
et  
res  
voi  
fon  
elle  
loc  
(  
évo  
l'Éta  
obse  
l'Éta

D.  
d'acti  
- un p  
les c  
tifs l  
dure  
- la re  
dès l  
cipes  
adéqu  
- une r  
droits  
cator  
- la pos  
légitir  
treme  
fois ir

remis en cause auprès d'une autre instance ou à l'occasion d'un changement des personnes composant ces instances. Plutôt que prétendre supprimer la pluralité juridique, il s'agit de réduire les effets négatifs de la pluralité des instances d'arbitrage à l'échelle locale, en précisant leurs mandats respectifs et leurs interdépendances (en donnant par exemple aux autorités coutumières un rôle de juge de paix de première instance, avec appel possible au pouvoir administratif ou judiciaire). Dans cette optique, la clarification du jeu foncier ne viendra pas uniquement ni même principalement du sommet : elle se construira à travers les compromis et la jurisprudence aux échelles locales et microrégionales.

Qu'elle soit perçue comme la meilleure voie pour gérer l'ampleur des évolutions en cours ou à venir, ou comme un pis-aller lié à l'impuissance de l'État, une gestion locale de la question foncière apparaît à la majorité des observateurs comme un impératif. Mais cela ne signifie pas un abandon par l'État de ses responsabilités régaliennes :

« Une telle subsidiarité implique au contraire que l'État assume toutes ses fonctions d'arbitre, de maître du jeu économique, de régulateur des activités, de contrôle des interventions et de leurs effets, et de planificateur des actions dans un souci d'aménagement du territoire (...). Au moment où les bailleurs imposent le "désengagement de l'État", les politiques de gestion locales des ressources n'impliquent pas moins d'État mais mieux d'État »<sup>28</sup>.

Dans cette perspective, quelques principes pourraient servir de guide d'action :

- un principe de subsidiarité, fondé sur le partage des responsabilités entre les différents acteurs impliqués dans la gestion foncière, au sein de dispositifs locaux d'administration foncière, et sur la reconnaissance des procédures locales d'arbitrage ;
- la reconnaissance du droit des populations à définir leurs propres règles, dès lors qu'elles ne remettent pas en cause l'intérêt général et/ou les principes fondamentaux définis par l'État et qu'elles permettent une meilleure adéquation entre règles et pratiques ;
- une reconnaissance de principe des droits constatés, mettant en avant les droits d'exploitation, avec un principe de prescription en cas de revendications multiples ;
- la possibilité pour les acteurs de sécuriser, via l'État, des droits reconnus et légitimes localement ; ce qui peut passer par une procédure d'enregistrement à la demande. Mettre au point des procédures de validation à la fois intrinsèque (du point de vue local) et extrinsèque (du point de vue de

28. Bertrand, « Gestion étatique ou gouvernance locale ? », pp. 40-45.

l'État) des transactions foncières semble également être une voie souple et efficiente pour sécuriser la transmission des droits tout en facilitant leur circulation.

### *Reconstruire la légitimité de l'État*

La question foncière apparaît étroitement imbriquée à celle de l'État et à la question des rapports entre États, élites politico-administratives, élites locales et populations :

- dans sa complexité et ses ambiguïtés, la situation actuelle renvoie, *in fine*, aux trajectoires des États issus des indépendances qui se sont construits sur un monopole étatique légal des ressources économiques et sur une base sociale constituée des élites urbaines de l'appareil bureaucratique ;
- face aux échecs de cette gestion étatique, une gestion locale est nécessaire, dont on voit se dessiner les contours. Mais une réelle mise en œuvre des principes ci-dessus demande une transformation importante dans la conception des rapports entre populations rurales et État, et dans les pratiques de gestion foncière. La faisabilité politique d'une telle gestion locale semble en suspens devant les réticences de l'État et de ses acteurs à renoncer à une situation de flou et de confusion qui les favorise objectivement ;
- pourtant, les initiatives actuelles, et les avancées ponctuelles, vers une gestion locale autonome du foncier et des ressources naturelles, peuvent promouvoir « par le bas » des modes de gestion plus adaptés, pour autant que l'État sache leur donner un cadre juridique et institutionnel.

Sortir de la confusion sur les droits, ou du moins en limiter les aspects les plus graves aboutissant à des conflits violents ou à des spoliations massives, reconnaître les droits existants et minimiser la capacité d'arbitraire implique des changements importants dans les relations entre États et populations. Réconcilier pratiques, légalité et légitimité peut, potentiellement, fonder les bases d'un nouveau contrat social, nécessaire en cette phase de crise profonde des modes de gouvernementalité des États issus des indépendances. De ce point de vue, la question foncière est étroitement liée à la construction d'un État de droit, fondé sur de nouvelles bases sociales.

Cat  
Pati

Cat

Adel

Alain

Pierre

Lauren  
Annie

Gérard

Jean-Pie

Joseph C

François

Daniel D

SOUS LA DIRECTION DE  
Philippe Lavigne Delville

Avec l'accompagnement scientifique de Jean-Pierre Chauveau,  
Jacques Gastaldi, Michel Kasser et Étienne Le Roy

# Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?

Réconcilier pratiques, légitimité et légalité



Éditions KARTHALA  
22-24, boulevard Arago  
75013 PARIS

COOPÉRATION FRANÇAISE  
20, rue Monsieur  
75007 PARIS

B4  
LAV

28 JUIN 1999

010002770

Av

pc

Récc

Couverture : Le chef de terre mossi,  
Collection Étienne Le Roy

© Éditions KARTHALA et Coopération française, 1998  
ISBN : 2-86537-873-X

Édition  
22-24, bc  
750

B4  
LAV