

# Enjeux et défis de la question foncière : regards croisés sur la situation en Afrique

Conférence débat • 6 juin 2012

Le Comité technique « Foncier & développement » a organisé le 6 juin 2012 à l'AFD une conférence-débat sur le thème « Enjeux et défis de la question foncière : regards croisés sur la situation en Afrique ». Le foncier constitue l'une des préoccupations d'avenir majeures, puisque reliée aux enjeux de la sécurisation des populations les plus vulnérables de l'Afrique subsaharienne.

Les regards et approches déclinés par les quatre experts et les deux témoins lors de la conférence, très différents mais éminemment complémentaires, ont néanmoins convergé sur un point essentiel : la nécessité absolue et primordiale de protéger les petits exploitants contre les « accapareurs », d'assurer l'accès équitable au foncier et de réduire les déplacements des populations.

Ce panel varié a permis de proposer au public un tour d'horizon des différents aspects qui entourent la question foncière : Jean-Pierre Chauveau, directeur de recherche émérite de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Étienne Le Roy, professeur émérite d'anthropologie du droit à l'Université Paris 1 La Sorbonne, Michel Merlet, directeur de l'Association pour la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles (aGter) et Alain Durand-Lasserre, directeur de Recherche Émérite au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Deux grands témoins ont été également conviés à faire part de leur expérience dans leurs pays d'origine, respectivement le Mali et Madagascar : Ousmane Sy, coordinateur de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA), président du Conseil d'administration de l'Institut africain de la gouvernance (IAG), ancien ministre de l'administration territoriale et des collectivités locales du Mali de 2000 à 2002, et Yolande Fanjambola

Razafindrakoto, directrice exécutive de l'ONG EFA, ancienne Conseillère technique du ministre sur la nouvelle politique foncière et ancienne directrice du projet foncier MCA Madagascar (2006-2009).

## > LE MONDE RURAL, CŒUR DE CIBLE DE L'APPUI AUX POLITIQUES FONCIÈRES

Bien que n'étant pas cantonné exclusivement à la ruralité, le sujet du foncier a été intégré, en l'espèce, à la problématique générale de l'agriculture et du développement rural.

En effet, celle-ci fait converger inéluctablement un certain nombre de thématiques liées à la décentralisation, la relance du secteur agricole, la gouvernance démocratique, la croissance démographique et la régulation du marché. De fait, la question de l'agriculture et du développement rural renvoie à la volonté et à la capacité des gouvernements de mettre en œuvre les réformes foncières nécessaires.

Les demandes d'appui ou d'accompagnement émises par les États africains, les investisseurs et les acteurs des sociétés civiles, en tête desquels les associations paysannes vont crescendo et s'accélérent depuis une dizaine d'années.

## > 200 MILLIONS D'HECTARES « CONFISQUÉS » ?

Tout en estimant l'ampleur globale du phénomène à quelque 200 millions d'hectares « confisqués », Michel Merlet a cependant prévenu que la réalité des chiffres fait encore débat, *a fortiori* si l'on considère que les données varient selon que les appropriations soient d'ores et déjà conclues ou envisagées.

Néanmoins, ces données suffisent à donner un aperçu réaliste de l'ampleur aussi inédite qu'inquiétante des « accaparements » et des défis importants qui attendent les secteurs vitaux des économies africaines.

Une urgence qui a conduit l'AFD et le Comité technique « Foncier & développement », à s'en-

>>> 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.

gager depuis près de quinze ans dans un travail d'information et de formation afin d'accompagner l'élaboration de politiques et stratégies nationales foncières. Les principaux pays d'Afrique subsaharienne au cœur de ces projets sont le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, le Mali, la Guinée. Le Bénin, le Togo et la Côte d'Ivoire devraient élargir cette liste en 2013.

### > APPRÉHENDER LA COMPLEXITÉ HISTORIQUE POUR CONCEVOIR DES RÉFORMES ADAPTÉES

Les intervenants ont rappelé que l'Afrique vit actuellement une double accélération, de la démographie et de la démocratie. Ils ont également souligné le caractère nouveau du phénomène d'accaparement, identifié par son ampleur inédite, le type d'intervenants (entreprises et individus privés en accord avec l'État pour l'essentiel) et la rapidité des opérations financières dans les pays concernés.

Ce phénomène d'accélération révèle les difficultés des États africains à apporter des réponses adéquates aux nouvelles données locales, régionales et internationales. Il en résulterait des choix de politique foncière conceptuellement aberrants et techniquement inopérants.

### > UNE « MENACE GLOBALE POUR L'HUMANITÉ » ?

Michel Merlet n'a pas hésité à qualifier le phénomène d'accaparement de « menace globale pour l'humanité ». Avant de développer ce point, le premier parti-pris de la séance a été d'évoquer au préalable l'histoire compliquée de l'humanité avec la terre. Une relation émaillée de tensions et de conflits qui sont autant à la source qu'à l'embouchure des phénomènes décrits tout au long du cycle de conférences de l'AFD, à savoir l'explosion démographique, la raréfaction des ressources na-

turelles, l'exode rural massif, l'étalement urbain, la disparition de formes d'organisations humaines de base et la ségrégation.

Jean-Pierre Chauveau a présenté la question foncière comme l'un des axes majeurs de questionnement des historiens, rappelant que l'histoire de la construction des États européens est également faite de violence et d'accaparements.

Le mot « foncier » recouvre des réalités différentes d'un coin à l'autre du globe, mais aussi des processus de mobilité communs à tous les peuples. L'avidité pour la terre possède des racines historiques profondes et universelles qu'il apparaît utile de rappeler et de remettre en perspective.

Pour Étienne le Roy, « l'histoire de l'Afrique est avant tout une histoire des migrations » sans cesse renouvelée avec la traite des esclaves, le découpage colonial, les déplacements suscités par les guerres de décolonisation, puis les conflits interethniques.

Il est néanmoins nécessaire, a-t-il averti, d'opérer une distinction entre les effets de l'entreprise coloniale et les phénomènes politiques et économiques plus contemporains qui ont eu lieu en Afrique de l'Ouest et qui se déroulent sur une période beaucoup plus courte (environ 4 ou 5 ans) à la faveur de conditions techniques qui permettent en l'occurrence « l'appropriation ».

### > ACCAPAREMENT OU APPROPRIATION ?

Le terme « appropriation » a la préférence d'Étienne le Roy qui en juge l'usage moins péjoratif et indifférencié que « accaparement ». L'appropriation est un terme générique à deux sens, selon qu'il définit un objet rendu propre à un usage (une destination) ou réservé à quelqu'un à titre de propriété (une affectation). On retrouve donc deux acceptions avec toutes les ambiguïtés et confusions que cela augure.





Pour Alain Durand-Lasserve qui a longtemps travaillé sur les effets des réformes foncières en Afrique, il est difficile de différencier le foncier rural et le foncier urbain puisque les interactions entre les deux restent très fortes dans le contexte subsaharien. Ce dernier souligne que les principales réformes ont jusqu'ici porté sur la décentralisation et la gestion administrative du foncier.

## > UNE QUESTION DE GOUVERNANCE

Le transfert des responsabilités ne s'est pas accompagné, dans la majorité des cas, d'un transfert de compétences. La confiscation foncière relève de pratiques de gouvernance foncière. « Dans beaucoup de ces pays, si l'on achète un terrain sans papiers, il est dès lors possible de le transformer en titre de propriété et, par l'entremise de bonnes connections, de le confisquer » a affirmé Alain Durand-Lasserve.

La multitude de cas de figure ne doit pas faire perdre de vue le fait que le problème de la « confiscation » de la rente foncière au détriment des populations rurales africaines ne sort pas systématiquement d'un cadre légal ou d'un cadre qui en a, du moins, toutes les apparences.

## > UN GRAND RISQUE D'ACCROISSEMENT DES INÉGALITÉS ET DE DISPARITION DE FORMES D'ORGANISATIONS SOCIALES

L'une des aberrations mentionnées a été le décalage fondamental, et donc l'incohérence, entre une Afrique séduite par le mirage des grandes exploitations agro-industrielles capitalistiques au détriment de la préservation de l'unité de base de son système d'organisation sociale et économique : l'exploitation familiale, de laquelle dépendent près de 100 millions de personnes.

A été désignée comme véritable moteur du phénomène actuel la quête du profit immédiat, au-delà

de la nécessité, fréquemment invoquée, de produire plus pour répondre aux besoins alimentaires croissants. Ce faisant, nos spécialistes ont estimé que celui-ci doit être surtout analysé sous l'angle de sa relation avec la finance et les mécanismes spéculatifs.

Le défi majeur est de se prémunir contre un creusement encore plus fort des inégalités et une disparition, à terme, de formes d'organisations sociales, faute d'être capables de se protéger et de se perpétuer d'elles-mêmes.

Yolande Razafindrakoto a mis en exergue l'importance du rôle et la responsabilité des États pour faire face à ce double danger.

## > UNE « BOMBE À RETARDEMENT » ? L'EXEMPLE DE MADAGASCAR

Malgré le progrès notable que constitue la réforme foncière malgache initiée en 2005 (et ayant pris effet en 2009), Yolande Razafindrakoto a parlé de « bombe à retardement » pour le continent africain et pour Madagascar car le système foncier, en dépit de l'octroi de dizaines de milliers de certificats fonciers garantissant des droits de propriété, n'est pas encore totalement apte à sécuriser les paysans malgaches et à stimuler la croissance économique.

Ce système coutumier est l'héritage de l'histoire coloniale. Au XIX<sup>e</sup> siècle, au temps des colons, celui-ci fonctionnait à plein, le titre foncier était alors définitif et irréfragable.

Après l'indépendance, ce système a été quand même maintenu : il fallait, avant la réforme, un constat de mise en valeur et un coût très élevé pour obtenir un titre foncier. Sans parler d'une vingtaine d'étapes fastidieuses à suivre dans la procédure et les délais d'obtention pouvant aller jusqu'à six ans.

La réforme foncière de 2005 a cassé le principe de domanialité et a simplifié les démarches. On a



reconnu la propriété privée non titrée. Le gouvernement a créé des guichets fonciers qui délivrent désormais un certificat de propriété.

## > LES RECOMMANDATIONS : ALLIER VOLONTÉ POLITIQUE, FLEXIBILITÉ ET CONSOLIDATION DES RAPPORTS SOCIAUX

Ousmane Sy a estimé que la gestion foncière restera en crise tant que les questions essentielles ne seront pas replacées au cœur du débat. « Deux sphères, l'État et les communautés rurales, se font face sans s'interroger véritablement sur leurs valeurs et normes communes de référence, sociales, culturelles et morales. Une situation qui mène à une crise de cohérence, de confiance, puis de gouvernance, et *in fine*, de stabilité. Par ailleurs, la terre devient un lieu de blanchiment des fonds issus du narcotrafic [citant le cas du Mali]. On n'en trouve généralement aucune trace dans les cadastres ».

Dans la région, les États sont, à ses yeux, « les premiers spéculateurs », et les maires « jouent le jeu des grands commis de l'État ». Ce dernier a préconisé l'attribution d'un plus grand pouvoir décisionnel aux collectivités locales qui passe par la relance du dialogue entre les sphères communautaires et étatiques, rejoignant par là même la position défendue par Yolande Razafindrakoto.

## > CONTRÔLER L'APPLICATION DES LOIS

Alain Durand-Lasserve et Jean-Pierre Chauveau se sont montrés plus nuancés quant à la responsabilité que l'on impute directement et exclusivement à l'État qui est, rappelle le premier, « avant tout une abstraction » et de préciser : « ce sont les fonctionnaires de l'État qui vident les politiques foncières de leurs contenus ».

Pour l'essentiel, le problème n'émane pas des lois mais du contrôle de leur application et de la corruption qui les infléchit. C'est parfois le cas des règles sur la prescription acquisitive [permettant de faire valoir un droit de propriété sur un terrain après une période d'occupation] qui ont été évoquées au cours de la conférence.

Il faut abandonner l'idée voulant que tout terrain sans titre de propriété doive irrémédiablement tomber dans le domaine privé. La rente foncière n'est pas non plus fondamentalement négative dès lors qu'elle est bien captée et contribue à stimuler l'investissement public. Michel Merlet a critiqué les « pseudo investissements » qui cachent des opérations d'accaparement de terres arables.

Le programme économique fixé aux africains par les institutions financières internationales consacre, à bien des égards, le monopole des investissements au profit du secteur privé.

Il serait donc souhaitable de questionner, en amont et en profondeur, l'impact de certains plans d'ajustement structurel sur les pratiques des régimes fonciers à l'échelle nationale et locale.

## > LA GÉNÉRALISATION DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE, UNE GRAVE ERREUR AUX CONSÉQUENCES DRAMATIQUES

De même, la généralisation de la propriété privée comme unique ou principale solution au problème serait, à en croire Alain Durand-Lasserve, une grave erreur aux conséquences dramatiques. « La solution ne revient pas à rendre coûte que coûte propriétaires les ménages précaires pour qu'une fois endettés, ceux-ci n'aient d'autre choix que la vente à coût dérisoire de leurs terrains. On constate que les gens qui ont des titres perdent malgré tout leurs terres quand ils ne peuvent plus payer leurs dettes ». La solution alternative serait de procéder à la reconnaissance progressive des droits, appliquée sur une période donnée d'occupation et sous certaines conditions, garantissant ainsi une intégration sécurisée au système d'enregistrement des droits formels.

Le foncier ne doit pas être considéré comme une fin en soi, et n'aura de sens et d'efficacité qu'en étant associé à tous les secteurs productifs, dans une configuration où les communautés rurales pourront disposer d'un droit de regard sur l'utilisation des terres agricoles. En outre, le foncier doit s'adosser à une politique agricole qui pose les règles de la cohabitation entre les petites et grandes exploitations agricoles.

## > « LES RAPPORTS FONCIERS SONT DES RAPPORTS SOCIAUX AVANT D'ÊTRE DES RAPPORTS AVEC LA TERRE »

L'Afrique doit, en quelque sorte, se libérer des scories de la colonisation, dont l'introduction de la propriété foncière à travers la domanialité. J.-P. Chauveau plaide, en ce sens, pour la primauté de la reconnaissance sociale des droits locaux sur les droits juridiques immédiats.

Il faudrait impérativement se situer dans le moment de la reconnaissance sociale, car, rappelle-t-il, « les rapports fonciers sont des rapports sociaux avant d'être des rapports avec la terre ».

Cela signifie dans les faits : l'inclusion de tous les acteurs, la prise en compte du droit coutumier autant que du droit formel, tout en étant plus ou moins prescriptifs selon les cas. Les réformes qui visent à moderniser la gestion publique doivent procéder du même ordre d'idées.

Les leviers d'action sont donc variés et multiformes. La prise en compte de la diversité et le traitement

au cas par cas doivent présider à la mise en œuvre des politiques foncières. Il est possible, à cet effet, d'accepter les titrements sporadiques à côté des titrements systématiques, en fonction des situations, mais aussi d'entendre qu'une propriété absolue puisse être limitée par d'autres conditions prévues par la loi.

Ce compte rendu a été réalisé par le service communication de l'AFD. ●

## Pour aller plus loin

- Tribune de la Co-Présidence du Comité technique « Foncier & développement » (MAE/AFD)  
<http://www.ideas4development.org/fr/post/article/enjeux-et-defis-de-la-question-fonciere-regards-croises-sur-la-situation-fonciere-en-afrique.html>
- Tribune d'Alain Durand-Lasserve : « La question foncière en Afrique à l'horizon 2050 »  
<http://www.ideas4development.org/fr/post/article/la-question-fonciere-en-afrique-a-lhorizon-2050-par-alain-durand-lasserve.html>
- Tribune d'Étienne Le Roy : « Quelques idées de base pour refonder la recherche foncière dans un contexte de développement durable, au Sud comme au Nord »  
<http://www.ideas4development.org/fr/post/article/quelques-idees-de-base-pour-refonder-la-recherche-fonciere-dans-un-contexte-de-developpement-dura.html>
- Tribune de Jean-Pierre Chauveau : « Les politiques de sécurisation foncière par le titre en milieu rural et la recherche de terrain en sciences sociales en Afrique »  
<http://www.ideas4development.org/fr/post/article/les-politiques-de-securisation-fonciere-par-le-titre-en-milieu-rural-et-la-recherche-de-terrain-en.html>
- Tribune de Michel Merlet : « Investissement, mot magique, mais mot piège »  
<http://www.ideas4development.org/fr/post/article/investissement-mot-magique-mais-mot-piege-par-michel-merlet.html>

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



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

