

NOTE DCT N° 14 / 00

**LA DIMENSION FONCIERE
DU DEVELOPPEMENT RURAL
EN AFRIQUE DE L'OUEST**

Septembre 2000

LA DIMENSION FONCIÈRE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

EN AFRIQUE DE L'OUEST

I. UN ENJEU MAJEUR : L'UTILISATION ET LE CONTRÔLE DES ESPACES ET DES RESSOURCES	3
I.1. DE MULTIPLES SOURCES DE DROIT.....	3
I.2. LA QUESTION FONCIERE AU COEUR DU DEVELOPPEMENT RURAL	4
II. L'APPROCHE DUALE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE	4
II.1. DES APPUIS INSTITUTIONNELS PLURIANNUELS	5
II.2. LE DEVELOPPEMENT DE COLLABORATIONS ENTRE LES SPHERES SCIENTIFIQUES ET DECISIONNELLES.....	6
III. PROMOUVOIR DES DÉMARCHES NOVATRICES DE SÉCURISATION.....	7
III.1. DIVERSIFIER LES AXES DE SECURISATION	7
<i>a. Les manifestations de l'insécurité foncière.....</i>	7
<i>b. Clarification et sécurisation foncière.....</i>	9
<i>c. Décentralisation et rôle des différents acteurs.....</i>	10
III.2. SE BASER SUR UNE CONNAISSANCE FINE DES SYSTEMES FONCIERS LOCAUX	11
<i>a. Prendre la mesure de l'existant.....</i>	11
<i>b. Repérer les dynamiques locales porteuses de solutions</i>	11
III.3. FAVORISER LA MISE EN PLACE DE DEBATS PUBLICS, DE CONCERTATIONS PLURI-ACTEURS.....	13
IV. RENFORCER LES EXPERTISES NATIONALES.....	14
IV.1. FORMATION ET EMPLOI	14
IV.2. MOBILISATION POUR UN DECLOISONNEMENT DISCIPLINAIRE ET PROFESSIONNEL	15
IV.3. ACCES A L'INFORMATION.....	15

Annexe : Références publiées par la Coopération française.

16

LA DIMENSION FONCIÈRE DU DÉVELOPPEMENT RURAL EN AFRIQUE DE L'OUEST

I. UN ENJEU MAJEUR : L'UTILISATION ET LE CONTROLE DES ESPACES ET DES RESSOURCES

Le terme "foncier" désigne l'ensemble des droits d'accès, d'exploitation et de gestion s'exerçant sur les terres et les ressources renouvelables. La détention de ces droits, la maîtrise des règles et procédures qui les régissent sont porteurs d'enjeux économiques et socio-politiques considérables. L'ampleur et parfois la violence des conflits fonciers démontrent la nécessité, mais aussi la difficulté, d'innover et d'agir sur ce sujet.

I.1. DE MULTIPLES SOURCES DE DROIT

Dans la majorité des pays en développement, le dualisme prévalant entre législations foncières nationales et pratiques foncières locales, dites coutumières, n'est plus à démontrer. Pour concilier les logiques respectives des différents acteurs du développement rural, tant publics que privés, ces deux régimes, le premier légalement institué, le second fondé de fait sur des règles informelles, doivent converger l'un et l'autre vers un cadre commun.

De nombreuses législations foncières, encore marquées par l'époque coloniale, se basent sur le régime du livre foncier, qui promeut une propriété privée individuelle que les Etats n'ont pu généraliser. Ce constat amène, selon les cas, à remettre en cause :

- les objectifs eux-mêmes : par exemple, la propriété individuelle est éloignée de la réalité de certaines zones,
- les outils et les procédures mis en place : ainsi l'immatriculation des terres demeure hors de portée de la grande majorité des populations rurales,
- les moyens disponibles pour d'une part faire connaître et respecter les législations et d'autre part suivre leurs effets : on constate que le principe selon lequel la terre revient à celui qui la met en valeur a pu induire de fait une extensification agricole et une réduction de la durée des baux.

A l'échelle nationale, différents textes juridiques peuvent en outre présenter certaines incohérences dans leurs implications foncières. Enfin, les pratiques administratives peuvent s'avérer, dans certains cas, en décalage avec les politiques officielles.

Les règles foncières locales sont quant à elles confrontées à des évolutions constantes de l'environnement productif. Certains systèmes demeurent peu touchés par le phénomène d'individualisation de l'appropriation foncière : parcelles agricoles mobiles au sein des espaces lignagers, zones de pâturages etc. A l'opposé, une dynamique de marchandisation de la terre est nettement observable dans la plupart des espaces soumis à forte concurrence, comme les périmètres irrigués, les zones périurbaines et les systèmes agraires basés sur des cultures pérennes. Les instances coutumières concernées, qui ne reconnaissaient pas l'aliénation de la terre, ressource empreinte de symbolisme, ne peuvent faire face à de si nombreux chocs évolutifs sans traverser une période d'adaptation dont l'horizon reste incertain. La monétarisation des transactions peut favoriser dans un premier temps le développement d'une spéculation improductive. Dans certaines régions, malgré la forte capacité d'adaptation des régimes coutumiers, les incertitudes grandissent : les perspectives de gestion et d'exploitation des terres se replient sur un pas de temps court, alors que les autorités foncières sont confrontées à des tentatives croissantes d'implication des acteurs émergents (ressortissants urbains, responsables d'organisations paysannes). La pression foncière se développant, les institutions coutumières sont de moins en moins enclines à considérer équitablement les différents groupes sociaux et connaissent des conflits intercommunautaires qu'elles ne peuvent résoudre.

Les contradictions entre les droits positifs, les droits coutumiers et éventuellement religieux, l'affaiblissement des modes de régulation locaux contribuent à une situation de confusion juridique. Les instances d'arbitrage peuvent être multiples et non hiérarchisées. Des décisions contradictoires peuvent être prises. Faute de jurisprudence reconnue, des conflits ressuscitent au rythme des mutations des instances d'arbitrage.

I.2. LA QUESTION FONCIERE AU COEUR DU DEVELOPPEMENT RURAL

Plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest cherchent actuellement à concevoir, en associant innovations techniques, réorganisations institutionnelles et réformes juridiques, une politique domaniale et foncière pérenne et applicable.

Une difficulté majeure relève de la complexité des modes d'appropriation des ressources, dont la propriété n'est qu'une expression parmi d'autres. Les droits et revendications se superposent sur un même espace, porteur de ressources variées et convoitées par des groupes d'acteurs dont les intérêts peuvent diverger. La diversité spatiale et temporelle, observable sur un territoire national, des systèmes fonciers locaux, sur les plans politique, agro-économique et socio-démographique, incrémente d'autant la problématique.

Support de production, le foncier est de surcroît un fait social total : les relations sociales influencent les opportunités et les modalités d'accès aux ressources, tout comme le foncier participe à la construction des identités individuelles et collectives.

Une autre difficulté tient à la dimension éminemment transversale des politiques foncières, dont les enjeux se déclinent autant en termes d'équité et de paix sociale, de développement économique pérenne, de préservation des ressources naturelles, de décentralisation, d'aménagement du territoire et de finances publiques.

Les assises foncières des paysans reflètent bien souvent avec fidélité les inégalités économiques existantes. Parce qu'il peut être synonyme d'exclusion, le foncier constitue une entrée primordiale de la lutte contre l'exode rural et la pauvreté.

Si l'on ne peut ignorer les implications à long terme des choix politiques dans les domaines qui touchent au foncier, les initiatives, sur un sujet aussi sensible, souffrent de l'absence de véritables outils d'aide à la décision.

II. L'APPROCHE DUALE DE LA COOPERATION FRANÇAISE

L'ensemble des actions menées par la Coopération française s'inscrit dans une démarche qui vise à contribuer à la définition de politiques foncières adaptées à la diversité des situations. Sur un sujet aussi complexe et sensible, la Coopération française développe une approche à deux niveaux :

- (1) à l'échelle nationale, des appuis institutionnels pluriannuels à l'élaboration de politiques foncières et à la conception, la mise en oeuvre et le suivi de démarches de sécurisation,
- (2) au Nord comme au Sud, un appui au développement d'une recherche appliquée, destinée à enrichir les réflexions nationales.

La variabilité des systèmes fonciers et la rapidité des évolutions impliquent en effet une puissance d'analyse et d'adaptation, à laquelle chercheurs et experts doivent contribuer.

Les travaux de recherche classique tendent à privilégier les entrées thématiques et produisent des analyses approfondies, qui peuvent se révéler utiles aux décideurs. La recherche et l'expertise interviennent parfois en phase de conception ou plus souvent lors d'évaluations. Les progrès réalisés dans les diverses disciplines concernées permettent d'élargir la gamme des solutions juridiques, techniques et institutionnelles. On citera en particulier :

- les avancées technologiques avec des outils plus précis, plus rapides et moins coûteux : orthophotoplans, images satellites, GPS, systèmes d'information géographique ;
- les progrès des méthodes d'enquête : diagnostics et caractérisations des situations locales plus efficaces, meilleure appréhension des différentes modalités d'accès aux ressources.

Cependant, les interventions de terrain sont soumises à la transversalité de la question foncière. Elles doivent tenir compte de contraintes pragmatiques qui nécessitent une vulgarisation adaptée des outils de recherche. De plus, la dimension politique interfère toujours dans l'opérationnel, qui ne peut correspondre à un schéma préconçu. Enfin, toute intervention de terrain expose d'emblée l'approche retenue aux réactions des populations, qui peuvent être rapides et modifier les situations prévalantes. Ainsi l'action ne pourra pas découler unilatéralement des connaissances et diagnostics scientifiques préétablis. L'enjeu est donc de parvenir à un rapprochement effectif entre les différentes sphères de compétences pour une maîtrise affinée des démarches opérationnelles.

II.1. DES APPUIS INSTITUTIONNELS PLURIANNUELS

Les actions d'appui institutionnel mobilisent les moyens financiers du Fonds de Solidarité Prioritaire ainsi que de l'assistance technique directe. Jusqu'à présent, de tels appuis ont été développés à l'échelle des pays. Deux principaux axes peuvent être distingués :

- des appuis au niveau de départements ministériels, en amont des programmes nationaux, avec un objectif de capitalisation des expériences, d'élaboration de politiques et de législations foncières, de conception et de suivi d'actions de sécurisation foncière et de coordination des initiatives :
 - au Burkina Faso : appui à la Direction des Etudes et de la Planification du Ministère de l'Agriculture (composante foncière du "Projet d'Appui à l'Elaboration des Politiques Agricoles"),
 - au Mali : appui à la Cellule Planification et Statistique du Ministère du Développement Rural (composante foncière du "Programme de Développement Institutionnel du Secteur Rural") ;
- des contributions directes à la mise en oeuvre de programmes fonciers, souvent cofinancés par différents bailleurs de fonds. Ainsi, la Coopération française appuie :
 - les opérations de réorganisation foncière en Mauritanie, en collaboration avec le FED,
 - la composante "sécurisation foncière" du Programme National de Gestion des Terroirs et d'Equipement Rural de Côte d'Ivoire, avec l'AFD et la Banque Mondiale,
 - la mise en oeuvre de la Gestion Locale Sécurisée des ressources naturelles de Madagascar, dans le cadre du Programme Environnemental II financé par de nombreux bailleurs bilatéraux et agences internationales,
 - la réforme agraire développée en Haïti.

Dans le cadre de ces appuis à l'exécution de programmes et de projets de terrain dont le coût est élevé et le pas de temps long, la Coopération française cherche à se concentrer sur la formation et sur le développement d'opérations pilotes basées sur des innovations méthodologiques ou institutionnelles.

Les analogies des objectifs, des dispositifs institutionnels ou des modes d'intervention entre différents pays peuvent justifier des actions d'échanges d'expérience entre pays du Sud. De plus, plusieurs constats militent en faveur d'un axe d'intervention privilégiant le développement de réflexions communes à l'échelle régionale ouest-africaine :

- l'identification de problématiques communes, malgré la diversité des situations : périmètres irrigués, plantations pérennes, dégradation des ressources, densification de l'agriculture périurbaine, systèmes pastoraux,
- l'existence de zones transfrontalières homogènes aux points de vue sociologique et agroécologique,
- l'exploitation de ressources clés situées de part et d'autre d'une frontière nationale, par des systèmes d'élevage reposant sur la transhumance, et par des systèmes de culture développés par des populations frontalières. On remarque que bien souvent aucune référence n'est faite à la situation particulière des activités transfrontalières dans les lois foncières, qui privilégient le cadre national,
- l'importance des phénomènes migratoires transfrontaliers et de leurs impacts sur les fronts pionniers.

Enfin, si la Coopération française a principalement développé son expérience en Afrique de l'Ouest, d'autres pays comme Haïti et Madagascar bénéficient depuis plusieurs années de tels appuis. A l'avenir, d'autres régions de la Zone de Solidarité Prioritaire pourraient faire l'objet d'efforts spécifiques (Afrique australe, Afrique de l'Est, Cambodge).

II.2. LE DEVELOPPEMENT DE COLLABORATIONS ENTRE LES SPHERES SCIENTIFIQUES ET DECISIONNELLES

Du fait de la grande complexité de la question foncière, le développement des collaborations entre les sphères de décisions et le monde de l'expertise, de la recherche et de l'ingénierie doit être appuyé. La recherche appliquée doit réellement se positionner en appui aux administrations confrontées à des prises de décisions en matière foncière (outils d'aide à la décision) ainsi qu'en appui opérationnel aux interventions de terrain (appui méthodologique, construction institutionnelle).

Dans l'objectif de décloisonner les débats, la Coopération française a suscité en 1996 la constitution d'un comité d'experts. Ce comité est composé de spécialistes de différentes disciplines impliquées dans la question foncière : juristes, socio-anthropologues, topo-géographes, agronomes, économistes. Son expertise, de niveau élevé, est sollicitée par le MAE, afin de définir et piloter un plan d'actions sur la thématique "foncier rural, ressources renouvelables et développement", dont la finalité est de faciliter la conception et la mise en oeuvre des politiques foncières.

Dans ce cadre, une initiative franco-britannique sur le foncier a été lancée de manière à conjuguer les efforts et opérer des analyses croisées entre les situations foncières des pays anglophones et francophones d'Afrique de l'Ouest. Les situations relatives à l'équilibre des pouvoirs entre les services centraux de l'Etat, les administrations locales, les autorités coutumières et les populations villageoises y diffèrent réellement et apportent un éclairage indéniablement utile.

Si l'objectif est de fournir des éléments de politique, il s'est avéré nécessaire de passer par une première étape pour faire le point des connaissances, des méthodes et des compétences. Un important travail de capitalisation a ainsi été réalisé et a donné lieu à la production de plusieurs documents de travail, dont une présentation figure en annexe :

- un état des lieux pluri-disciplinaire des principales analyses et approches,
- une série d'études de cas sur la gestion foncière en milieu rural,
- un répertoire des principaux organismes travaillant sur la question foncière,
- une bibliographie sélective présentant une centaine de références,
- un lexique des terminologies foncières, avec traduction anglaise.

Cette étape a permis de dégager des thèmes peu étudiés, bien qu'influençant les dynamiques foncières locales et donc susceptibles d'être abordés dans les futures opérations de sécurisation foncière. Plusieurs thèmes ont ainsi été choisis pour faire l'objet d'études complémentaires, mobilisant les expertises nationales :

- les pratiques locales de formalisation des contrats et transactions,
- les droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles,
- les textes juridiques sur la décentralisation et le foncier,
- les dispositifs locaux d'administration foncière.

III. PROMOUVOIR DES DEMARCHES NOVATRICES DE SECURISATION

Les démarches mises en oeuvre peuvent prendre des formes diverses en fonction des objectifs politiques poursuivis. L'adaptation aux contextes locaux peut justifier de s'orienter, à l'échelle nationale, vers des systèmes juridiques et institutionnels diversifiés.

La Coopération française cherche à promouvoir la mise en place d'opérations de clarification ou de sécurisation foncière, raisonnées en lien avec la dynamique de décentralisation, basées sur une connaissance fine des systèmes fonciers locaux et s'appuyant sur l'émergence, à différentes échelles, de concertations pluri-acteurs et de débats publics.

III.1. DIVERSIFIER LES AXES DE SECURISATION

a. Les manifestations de l'insécurité foncière

L'insécurité foncière est une notion couramment employée sans qu'en soient précisément dessinés les contours. Ses manifestations sociales les plus perceptibles prennent la forme de litiges et conflits fonciers. Mais elle peut se traduire également en termes de tensions latentes ou de dépendances sociales, d'incertitudes institutionnelles et juridiques, ou de précarité économique des assises foncières des exploitations agricoles pouvant mettre en cause la sécurité minimale de subsistance.

Divers éléments et règles du jeu foncier peuvent concourir à l'insécurité. On peut citer, sans que cela soit exhaustif : les limites géographiques des emprises foncières d'unités voisines, la nature des droits sur un même espace ou les restrictions qui leurs sont associées, les modalités d'affectation, de cession et de transmission de ces droits, leurs coûts et portées socio-économiques, leur stabilité, les niveaux de validation et la reconnaissance effective des droits dans le cadre de règlements de conflits.

Les manifestations de l'insécurité dépendent bien évidemment des dynamiques agraires. Selon les cas, elles peuvent être parfaitement gérées localement. De plus, on interprète souvent comme source d'insécurité des caractéristiques qui, de fait, ne comportent pas de conséquences concrètes négatives pour les populations.

De tels éléments d'insécurité peuvent cependant comporter des risques importants de déstabilisation, d'inégalité ou d'exclusion sans qu'émergent des solutions endogènes viables et équitables. Dans les rapports de l'homme à la terre, l'insécurité foncière marque les enjeux économiques et socio-politiques autour desquels gravitent des acteurs aux intérêts différents :

- des groupes résidents voisins :

Exemple : limites entre deux terroirs villageois ;

- des groupes autochtones et des groupes immigrants :

Exemple : remise en question des règles d'installation des migrants ou des urbains ;

- des groupes développant des systèmes de production distincts qui utilisent les mêmes ressources ou des ressources différentes sur un même espace (entre agriculture et élevage en particulier pastoral, entre systèmes d'élevages sédentaires et nomades) :

Exemple : utilisation des points d'eau et des autres ressources pastorales, protection des cultures vis-à-vis des troupeaux ;

- des groupes d'usagers et l'administration :

Exemple : création par l'Etat d'une réserve de chasse modifiant les droits d'accès, de prélèvement ou d'exploitation ;

- des instances locales coutumières et/ou modernes :

Exemple : prérogatives et responsabilités en matière d'affectation des terres, de validation des droits, de résolution des conflits ;

- des instances locales et des unités de production :

Exemple : contestations de la répartition des terres ;

- des unités de production et l'administration :

Exemple : incertitude quant à la validation et à la défense des droits par les autorités administratives ou judiciaires ;

- des unités de production :

Exemple : ambiguïtés de clauses afférentes aux arrangements fonciers, comme la superficie cédée, ou difficultés d'obtenir un droit d'exploitation, même par délégation à court terme ;

- des membres d'une même unité de production :

Exemple : accès des femmes à la terre ou répartition quantitative et qualitative des ressources (bas-fonds, plantations, vivriers...) issue des systèmes d'héritage.

Que les éléments d'insécurité foncière fassent ou non intervenir directement des acteurs externes aux communautés rurales, apparaît dans tous les cas la nécessité de la conciliation, de la hiérarchisation et de la légitimité des pôles de pouvoir.

b. Clarification et sécurisation foncière

Il devient évident que la sécurisation foncière résultera d'un compromis entre les normes, institutions et pratiques d'une part étatiques et d'autre part coutumières. Une intervention externe, sous la responsabilité de l'Etat, peut alors rechercher deux niveaux de résultats :

- une clarification foncière : face à la complexité des régimes fonciers locaux, il s'agit de rechercher des solutions collectives et concertées, avec l'appui de l'administration, qui valide les accords selon des modalités qui peuvent être variables. L'angle d'approche est ici centré sur une évolution des systèmes fonciers locaux et l'expérimentation de modes de stabilisation des règles d'exploitation des ressources.
- une sécurisation foncière : elle vise à fondre les régimes fonciers locaux et légaux, de manière à parvenir à un dispositif institutionnel et légal, cohérent à l'échelle nationale et localement adapté. L'angle d'approche est ici centré sur une évolution du régime foncier légal.

Même si ces deux objectifs complémentaires sont appelés à se combiner, leur distinction met en relief la multiplicité des combinaisons possibles entre différents niveaux de validation officielle et offre une grille de lecture intéressante de toutes les démarches mises en oeuvre. Les contextes locaux et les objectifs politiques peuvent influencer les échéances (i), les échelles géographiques (ii) et les thèmes d'intervention (iii).

- (i) Il peut paraître nécessaire de parvenir avant tout à une clarification foncière de certaines composantes de systèmes fonciers locaux particulièrement problématiques de manière à poser les bases d'un dialogue entre usagers et administration et s'assurer d'une validation finale des résultats (convergence avec les logiques autres que celles des communautés rurales). Il peut de plus paraître peu opportun ou peu envisageable à moyen terme de faire entrer certaines composantes dans un cadre légal. A contrario, l'Etat peut privilégier la formalisation d'un nouveau cadre juridique évolutif, qui servira de base de clarification des systèmes locaux qui les nécessitent.
- (ii) L'échelle de travail doit également être raisonnée en fonction des contextes et objectifs. Des cadres de concertation visant une clarification foncière peuvent être établis en premier lieu au niveau le plus local pour s'étendre au niveau géographique le plus adéquat. A l'opposé, il peut être préférable de susciter d'emblée une négociation élargie sur le contenu de certaines pratiques foncières.
- (iii) Enfin, les objets de clarification ou de sécurisation peuvent être variables à l'image des manifestations de l'insécurité : limites géographiques, nature des droits, types et clauses d'arrangements fonciers, niveaux de validation, modalités de règlement des conflits.

Il y a par conséquent nécessité de développer :

- des outils d'aide à la décision, de manière à identifier quand, comment et à quelle échelle certaines composantes doivent être clarifiées ou sécurisées, tout en en appréhendant les implications socio-politiques,
- des méthodologies alternatives et pluri-disciplinaires, débouchant sur des innovations institutionnelles et juridiques. La Coopération française insiste pour qu'il ne soit pas établi d'opposition entre une approche privilégiant l'instauration de concertation et une approche se basant en premier lieu sur un recensement cartographique et socio-juridique des emprises foncières, qui peuvent se révéler éminemment complémentaires.

c. Décentralisation et rôle des différents acteurs

Les processus de clarification et de sécurisation foncière mettent en exergue le rôle de l'Etat et les objectifs qu'il se fixe en termes d'équité, de développement économique des zones rurales et de gestion des ressources. La politique foncière se doit d'être évolutive et cohérente avec les différentes stratégies sectorielles gouvernementales. Le rôle de l'Etat est avant tout de définir les grandes orientations politiques et un cadre de participation des différents acteurs à la conception, à la mise en oeuvre et au suivi des stratégies. Sa responsabilité tient en la conciliation des différents intérêts en jeu, y compris ses propres objectifs.

Les perspectives de décentralisation constituent une occasion de revoir les dispositifs institutionnels relatifs au foncier. Une étude a porté sur la comparaison des dispositifs institutionnels et juridiques relatifs à la décentralisation et au foncier d'une vingtaine de pays africains (cf. annexe 2). Cette mise en perspective montre que les processus de décentralisation, très standardisés, n'abordent que très peu les questions de gestion foncière. Il conviendrait pourtant, en articulation avec la décentralisation administrative, de clarifier et articuler les prérogatives respectives de l'Etat, des collectivités territoriales et des institutions locales (autorités coutumières, organisations professionnelles...) en matière d'affectation des terres, de garantie des droits et de résolution des conflits.

Dans ce cadre, le principe de subsidiarité doit être appliqué, de manière à favoriser une gestion décentralisée au niveau le plus approprié. Les communautés doivent pouvoir bénéficier d'une reconnaissance socio-politique (l'espace territorial d'une collectivité doit tenir compte des réalités géographiques des terroirs) et d'une maîtrise foncière et domaniale (responsabilités, participation aux procédures, présomption de domanialité...) minimales de leur espace, indispensables à leur identité et à leur développement.

Cependant, l'Etat se doit de veiller au respect de la légalité, à la transparence des procédures et à l'équité des résultats. Les systèmes fonciers locaux peuvent être caractérisés par une concentration du pouvoir que la décentralisation ne saurait accentuer. Les enjeux de pouvoir sont primordiaux (arbitrer des conflits peut être source de revenus officiels et officieux par exemple) et doivent être réfléchis à part entière (les autorités bénéficiant de tels revenus font-elles en sorte que les conflits se résolvent rapidement ?). Ainsi :

- se pose le problème du dimensionnement des collectivités territoriales en terme d'équilibre des pouvoirs avec les autorités foncières existantes,
- s'impose la nécessité de faire émerger des pôles d'autorité légitimes, assumant avec équité un développement économique et social des espaces territoriaux concernés.

III.2. SE BASER SUR UNE CONNAISSANCE FINE DES SYSTEMES FONCIERS LOCAUX

La connaissance des systèmes fonciers locaux doit être développée dans le cadre de réflexions pragmatiques et donner lieu à des formes de diffusion adaptées aux demandes. De telles investigations peuvent être menées à différentes échelles (nationale, régionale, locale) et être centrées sur diverses unités (unités de production, groupes sociaux, terroirs villageois etc.). Il importe de parfaitement cibler les thèmes d'études.

a. Prendre la mesure de l'existant

Les avantages qu'apportera aux populations l'intégration des pratiques locales dans un cadre légal ne doivent pas être contrecarrés par la négation de caractéristiques essentielles des systèmes fonciers locaux, au risque de les déséquilibrer. Ainsi, il convient d'appréhender précisément le rôle des pratiques foncières dans les systèmes de production. Face aux aléas de l'environnement productif, les agriculteurs doivent être en mesure d'équilibrer rapidement les trois facteurs de production (terre, capital, travail). La diversité et la flexibilité des pratiques foncières offrent une palette d'ajustements entre ces facteurs qu'il convient de ne pas rigidifier.

La connaissance des systèmes fonciers locaux est également indispensable aux responsables et agents de tous projets de développement agricole qui comportent des implications foncières (aménagement hydro-agricoles par exemple), de manière à anticiper les enjeux fonciers qui leur sont liés.

A cet effet, un premier niveau d'investigation peut s'attacher à caractériser les différents groupes stratégiques d'acteurs et les rapports de pouvoir, sans se focaliser sur la seule distinction ethnique, d'autres catégories (aînés, cadets sociaux, femmes etc.) devant être prises en compte. L'historique de peuplement et d'occupation de l'espace permet d'identifier les groupes qui ont acquis des maîtrises territoriales anciennes, de déterminer les dépendances foncières historiques entre les différents groupes et leurs implications actuelles.

b. Repérer les dynamiques locales porteuses de solutions

De plus, certains traits des systèmes fonciers locaux n'entrent absolument pas en opposition avec la notion de sécurité foncière. Les systèmes locaux résultent déjà de métissages entre des pratiques coutumières et l'environnement juridique officiel. Il est possible d'y trouver des portes d'entrée privilégiées pour des processus de clarification ou de sécurisation foncière.

La Coopération française a par exemple initié une analyse des pratiques locales de formalisation des contrats et transactions. Elle consiste à regrouper et synthétiser l'information existante sur les pratiques locales liées à l'utilisation de l'écrit par les paysans lors des transactions foncières. L'objectif est de connaître les types de transactions impliquées et le contenu des documents écrits, d'identifier les éléments porteurs de sécurisation aux yeux des communautés, leur utilisation et leur impact en cas de conflit, leur niveau de reconnaissance ou de validation par l'administration. Obtenir des éléments de réponses peut permettre de juger de l'opportunité ou non de s'appuyer sur ces pratiques pour mettre en place un dispositif et des procédures simples et peu coûteuses susceptibles de limiter l'insécurité foncière des acteurs.

L'outil Plan Foncier Rural (PFR).

Développé en premier lieu en Côte d'Ivoire au début des années 90 dans le cadre d'un projet cofinancé par la Coopération française, l'AFD et la Banque Mondiale, le PFR est un outil de recensement des emprises foncières en milieu rural. Cartographie des limites de parcelles individuelles et collectives et de terroirs, identification des ayants droit, des arrangements et des droits fonciers, identification des mises en valeur agricoles, caractérisation des litiges, il est porteur d'une technique topo-cartographique rapide et peu coûteuse (10 fois inférieure aux coûts classiques d'enregistrement au Cadastre), reconnue par l'Etat ivoirien comme ayant valeur de cadastre, doublée d'une méthode innovante de recueil des informations foncières. En Côte d'Ivoire, près d'un million d'hectares ont été aujourd'hui recensés.

La méthodologie employée, si elle rompt la situation préalable d'absence de ce type de données, n'est pas parfaite. Elle se heurte en effet au difficile exercice du recueil des droits locaux, variables et multiples sur un même espace. Le recensement des droits fonciers ne peut en aucun cas être exhaustif, et demande que des priorités politiques soient établies. Toutefois, la méthodologie est évolutive, s'est révélée adaptable à des contextes variés et s'est exportée vers d'autres pays (Burkina Faso, Bénin, Guinée).

De plus, l'intervention du PFR dans un village introduit inexorablement des modifications dans le jeu des acteurs locaux, qui adoptent des mesures préventives selon les objectifs politiques affichés. Certains conflits fonciers resurgissent, d'autres se résolvent, les accords peuvent être modifiés. Ces effets induits peuvent être plus difficilement maîtrisables en l'absence de clarification de la politique foncière. Cependant, ils ne doivent pas être considérés comme des externalités négatives de la démarche, lorsqu'ils contribuent à une clarification interne et pacifique de la situation foncière.

Le PFR constitue une étape, technique, qui fournit aux administrations un état des lieux des situations foncières locales et un outil de dialogue avec les populations. Sa méthodologie prévoyant la mise en place de comités villageois de gestion foncière, il est destiné à servir de support à la conception, la mise en oeuvre et le respect de mécanismes participatifs de gestion foncière et de réglementations foncières adaptées.

III.3. FAVORISER LA MISE EN PLACE DE DEBATS PUBLICS, DE CONCERTATIONS PLURI-ACTEURS

Le bon déroulement des opérations de terrain dépend en grande partie de la clarté des objectifs politiques poursuivis et de l'adoption d'une démarche élaborée et mise en oeuvre avec les différents acteurs, sous la responsabilité des Etats. Il faut inciter à ce que la question foncière, caractérisée par une surdétermination du politique, fasse l'objet de réflexions et de débats entre les principaux acteurs concernés.

▪ **au niveau national :**

- un cadre de concertation interministérielle : clarifier les objectifs politiques est une nécessité qui met en jeu différents ministères et services d'Etat, dont les attentes dépendent de leurs missions respectives et peuvent être contradictoires. Ces attentes nécessitent d'être précisées, conciliées ou hiérarchisées, dans le cadre d'une vision à long terme des priorités du gouvernement.

Il convient en outre que la mise en oeuvre d'un projet de sécurisation foncière donne lieu à la constitution d'un comité de suivi de niveau interministériel. Une telle instance se révèle indispensable lorsqu'il s'agit de coordonner les différentes initiatives prises en la matière.

- ateliers thématiques au niveau national, régional ou local : un dialogue impliquant les différents utilisateurs du foncier, leurs représentants coutumiers et élus, l'administration et les experts doit être initié, à travers un mode de représentation qui puisse garantir les besoins d'innovation institutionnelle des groupes vulnérables. L'organisation de tels ateliers doit être centrée autour de thèmes précis, en lien avec des perspectives opérationnelles.
- dans le cadre de programmes fonciers, il peut s'avérer nécessaire de favoriser l'établissement, par l'administration, de cadres de concertation locale, qui permettent aux populations de clarifier certaines composantes des systèmes fonciers locaux. Une telle clarification interne peut constituer une étape susceptible de restreindre les incertitudes et de poser les bases d'un dialogue avec l'administration visant une sécurisation officielle (cf. § 3.1.b).

- **au niveau sous-régional** : il s'agit d'enrichir les réflexions nationales, car se dégagent, derrière les spécificités et les objectifs politiques nationaux, des problématiques communes. A cette échelle, il est capital de correctement circonscrire les sujets de débats. En effet, de nombreuses manifestations internationales se révèlent stériles pour avoir englobé de trop nombreux thèmes de travail. L'organisation d'ateliers ciblés réunissant quelques pays identifiés pour leurs similitudes doit être privilégiée.

Tester le potentiel d'implication des organisations professionnelles agricoles (OPA).

Le cercle des OPA demeure largement absent des débats, quelle que soit l'échelle considérée. A l'échelle internationale, les colloques portant sur les problèmes fonciers en Afrique "oublient" ces acteurs. A l'échelle locale, les autorités coutumières et administratives restent peu favorables à ce que les OPA s'immiscent dans leurs prérogatives. Pourtant, certaines OPA affichent la thématique foncière comme prioritaire ou lancent des initiatives isolées dont la portée reste limitée. La Coopération française, qui appuie depuis de nombreuses années l'émergence et le développement des OPA en Afrique, entend donc appréhender la place que ce thème occupe dans les préoccupations de ces organisations, comprendre si elles ont la volonté de jouer un rôle actif et les positions qu'elles souhaiteraient défendre. Il convient dès lors de différencier la démarche en fonction des mouvements paysans et de tenir compte du fait que les leaders d'OPA disposent bien souvent d'emprises foncières plus importantes que la moyenne des paysans.

IV. RENFORCER LES EXPERTISES NATIONALES

La sécurisation foncière constitue un objectif qui ne peut être poursuivi sans développer une stratégie permanente de renforcement des expertises nationales. Une telle stratégie englobe les problématiques de la formation, doit favoriser la mobilisation effective des compétences et chercher à optimiser la mise à disposition de l'information.

IV.1. FORMATION ET EMPLOI

La formation des hommes fait partie intégrante des actions d'appui que la Coopération française développe dans le cadre de programmes fonciers. En Côte d'Ivoire par exemple, plus d'une centaine d'agents de terrain ont été formés aux problématiques foncières et aux techniques d'enquêtes PFR, en mobilisant de nombreuses compétences locales : historiens, socio-anthropologues, géographes, magistrats etc. Il est alors obligatoire de concevoir des modules de formation *ad hoc*, adaptés aux professionnels.

En effet, les questions foncières demeurent, dans le domaine de la formation, un thème abordé à la marge, exception faite au Nord de quelques formations de longues durées, souvent uni-disciplinaires. L'encadrement de thèses doctorales occupe une place importante dans la formation des experts nationaux.

Face au développement des programmes fonciers, la Coopération française entend étudier l'opportunité de formations pérennes et l'interface entre formation et emploi. Dans cette optique, il peut être fait le pari du développement futur d'une nouvelle fonction, éminemment opérationnelle et qui nécessiterait de faire appel à des compétences très spécifiques : la médiation foncière.

On constate de plus que les besoins en formation s'expriment à différents niveaux chez les acteurs "professionnels" : cadres administratifs, agents de terrain, chercheurs. Grâce aux avancées de certaines politiques nationales, apparaît cependant à l'horizon la nécessité de s'adresser, en terme de formation, à cette cible déterminante que constituent les populations rurales.

Un diagnostic préalable.

La coopération française prévoit de recenser et préciser les besoins en formation, tant aux échelles nationales qu'à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, en fonction des différents acteurs cibles. En outre, travailler sur les formations ne peut être envisagé sans étudier concomitamment les "métiers du foncier" :

- inventaire des fonctions existantes et des compétences requises,
- prospection sur les métiers émergents, notamment liés aux approches nouvelles.,
- réflexion sur leur viabilité économique dans le contexte socio-culturel des pays africains,
- étude des liens avec les formations.

Identifier parallèlement les organismes et les experts formateurs, réaliser un état des lieux des formations existantes tant en France qu'en Afrique de l'Ouest, et capitaliser les actions de formation *ad hoc* menées ces dernières années dans le cadre de projets, devrait permettre de mettre en évidence les lacunes éventuelles et de rechercher des solutions propices à la couverture des besoins identifiés.

A l'échelle sous-régionale, ceci pourrait nécessiter de fédérer les offres de formation ou de susciter la mise en place d'une cellule pérenne jouant le rôle d'interface entre l'offre et la demande de

formation, et entre la formation et l'emploi, voire d'étudier la mise en place d'un centre de formation sous-régional et spécialisé.

IV.2. MOBILISATION POUR UN DECLOISONNEMENT DISCIPLINAIRE ET PROFESSIONNEL

C'est également la mobilisation et la mise en valeur des capacités nationales d'expertise qui doit être visée, dans le cadre de programmes nationaux et internationaux. A travers ces sollicitations, la Coopération française recherche, en toile de fond, à développer les synergies inter-disciplinaires, au sein de la recherche au Nord comme au Sud, et professionnelles entre les différents types d'acteurs.

Les droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles.

La plupart du temps ignorés, interdits ou simplifiés dans les législations, les droits délégués revêtent pourtant une grande diversité de formes (types de locations, métayages, prêts, mises en gage, etc.) et sont soumis à des dynamiques apparemment importantes. Dix études de cas sont réalisées en Afrique francophone et anglophone par dix chercheurs africains pour cerner les enjeux quantitatifs et qualitatifs qui leur sont liés. Les pays concernés sont la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Burkina Faso, le Sénégal, le Cameroun, le Nigéria et le Bénin. En amont, un important travail méthodologique a été réalisé en croisant les approches de la socio-anthropologie, de l'économie institutionnelle et de l'agronomie. En aval, ce processus de recherche, qui se terminera en décembre 2000, associe des représentants des différents gouvernements concernés de manière à assurer un lien avec les préoccupations opérationnelles des décideurs.

IV.3. ACCES A L'INFORMATION

Encourager le décloisonnement des débats et renforcer l'expertise nationale passent par une meilleure diffusion des informations. Il est donc nécessaire de favoriser un accès rapide et peu coûteux à une information pertinente, mise à jour et adaptée aux différents types de lecteurs : répertoire des compétences existantes, bases de données bibliographiques, présentation des expériences nationales, textes législatifs etc. Dans le cadre des appuis à l'échelle des pays, cela peut par exemple se traduire par l'élaboration, en langues locales, de fiches d'explication des législations foncières.

Projet de création d'un site fédérateur francophone sur le foncier.

Un état des lieux des sites existants a démontré la faible présence des informations francophones relatives aux questions foncières sur internet. L'objectif est donc de valoriser les acquis et les compétences francophones à destination des utilisateurs du Sud et auprès des organismes internationaux en rendant disponibles des informations thématiques de qualité. Il s'agirait d'un site fédérateur, qui aura pour vocation de :

- orienter l'utilisateur vers les sites francophones, anglophones, hispanophones proposant l'information recherchée,
- fédérer la présentation des organismes francophones et favoriser celle des organismes du Sud,
- fournir des informations thématiques, de premier niveau et spécialisées, non disponibles sur la toile.

Un tel site, qui serait soutenu en phase de lancement par le MAE, est destiné à devenir pérenne et autonome. Dans cette optique, le projet a été présenté à différents organismes, invités à faire

connaître leur intérêt et leurs perspectives d'implication, et dont une vingtaine est intéressée à participer au site dès son lancement.

Annexe

Références publiées par la Coopération française.

- Un travail d'expertise collective ayant mobilisé une quarantaine de spécialistes a permis d'établir un état des lieux pluri-disciplinaire, qui met en regard les acquis les plus récents de la recherche foncière, les différentes approches et interprétations, afin de mieux cerner les points de divergence et de convergence et de clarifier les débats. L'ouvrage qui en est issu est composé d'une cinquantaine d'articles et des synthèses thématiques.

Lavigne-Delville, Philippe (dir.). - Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. - avec l'accompagnement scientifique de J.-P. Chauveau, J. Gastaldi, M. Kasser et E. Le Roy. - Coopération française. - Paris : Karthala, 1998.- 744 p.

- Afin de confronter les approches des pays anglophones et francophones, 25 experts et chercheurs d'Afrique de l'Ouest anglophone et francophone ont été mobilisés lors d'un séminaire co-organisé à Gorée en novembre 1996 par le GRET (Groupe de Recherche et d'Echange Technologique), l'IIED (International Institute for Environment and Development) et l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal). Ce travail a donné lieu à un ouvrage centré sur des études de cas, rédigées exclusivement par des responsables de projets et chercheurs africains.

Lavigne-Delville, Philippe ; Toulmin, Camilla ; Traoré, Samba. - Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest : dynamiques foncières et interventions publiques. - Paris : Karthala, URED, 2000.- 357 p.

- Un document présente une synthèse bilingue (français et anglais) du premier ouvrage cité et des principaux résultats issus du séminaire de Gorée.

Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique / Rural land tenure, renewable natural resources and development in Africa. - Collection « Rapports d'Etudes » du Ministère des Affaires Etrangères, 1998.- 270 p.

- Un répertoire présente une soixantaine d'organismes des différentes disciplines qui travaillent sur la question foncière dans les pays ACP.

Foncier rural, ressources renouvelables et développement dans les pays ACP : répertoire. - Paris : GRET, Coopération française, 1998. - 253 p.

- Réalisé sous l'égide de l'Association pour la Promotion des Recherches et Etudes Foncières en Afrique (APREFA), ce document de travail présente une centaine de références bibliographiques, organisées par thèmes, et un lexique des terminologies foncières, avec traduction anglaise.

Cubrilo, Miliça ; Goislard, Catherine. - Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire. - Coopération française. - Paris : Karthala, 1998.- 415 p.

- Une étude a porté sur la comparaison, dans 19 pays africains anglophones et francophones, des dispositifs institutionnels et juridiques relatifs à la décentralisation et au foncier. Ce travail évalue la prise en compte des questions foncières par les dispositifs de décentralisation (identification des collectivités territoriales choisies, analyse des transferts de compétence et des possibilités de mobilisation de ressources financières) et propose des orientations méthodologiques à partir de ces constats.

Roche-gude, Alain. - Décentralisation, acteurs locaux et foncier. - Cotonou : Coopération française, PDM, 2000.