

La question foncière en milieu rural

Luc Cambrézy, Yves Magnon

► **To cite this version:**

Luc Cambrézy, Yves Magnon. La question foncière en milieu rural. Population, mondialisation et développement : quelles dynamiques ?, La Documentation Française, pp.109-128, 2012. <ird-00814889>

HAL Id: ird-00814889

<http://hal.ird.fr/ird-00814889>

Submitted on 17 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 6

La question foncière en milieu rural

Luc Cambrézy et Yves Magnon

Sur une planète comptant 7 milliards d'habitants en 2011 et qui pourrait en porter 2 milliards de plus en 2050, la question du manque d'espace, ou d'une planète soudain devenue trop exiguë pour de tels effectifs de population, se trouve fréquemment posée. Cependant, les très grandes disparités du peuplement et la concentration croissante de la population dans les villes pose la question de la pression sur le sol dans des termes très différents selon les régions, les pays et les continents. Ce domaine d'étude étant particulièrement vaste et complexe, nous nous en tiendrons ici à la question foncière dans le seul milieu rural des pays en développement et dans son application principale, l'agriculture.

Au moment où l'extraordinaire dynamisme des pays dits émergents brouille les catégories, s'il existe une image qui donne encore quelque consistance à la distinction entre Nord et Sud, c'est sans doute celle de l'énorme différence des économies agricoles des pays industrialisés comparée à celles des pays les plus pauvres ; une différence visible jusque dans les paysages. Au Nord, une agriculture exportatrice ultra-intensive et hyper-mécanisée, et une population très peu nombreuse pour faire tourner des exploitations dépassant souvent la centaine d'hectares. Au Sud, une agriculture domestique dont une part de la production contribue à l'autosubsistance, une faible mécanisation, parfois même inexistante (travail à la houe), compensée par une importante force de travail (enfants compris), des exploitations réduites à quelques hectares. Quelques chiffres traduisent cette différence¹. Au niveau mondial, c'est en 2008/2009, que la bascule s'est opérée avec pour la première fois autant d'habitants vivant en ville qu'à la campagne. Mais le pourcentage de population urbaine était de 75 % dans les pays développés, de 44 % dans les pays en voie de développement et de 28 % dans les 50 pays les moins avancés (dont 35 sont situés en Afrique). Ainsi, aux deux extrêmes, nous avons d'un côté des pays riches fortement industrialisés et urbanisés dotés pour certains d'une agriculture puissante dans des campagnes, rarement vides d'hommes, mais où les agriculteurs sont devenus minoritaires ; de l'autre, des pays pauvres, encore faiblement industrialisés et urbanisés pourvus d'une agriculture peu performante mais mobilisant une population nombreuse. Au vu d'un tel contraste, la question de la disponibilité foncière au regard de la démographie mondiale est d'autant plus cruciale que, dans la perception collective comme dans la parole de nombreux experts, l'avenir de la planète - et en particulier celui des pays du Sud - se jouerait en grande partie dans la relation établie entre développement et régulation de la croissance de la population.

Il est vrai que pendant plusieurs décennies, la croissance démographique des pays pauvres dépassant le taux de croissance économique, les perspectives de développement étaient bien sombres. Les formidables bouleversements de la dernière décennie et la croissance économique des pays du Sud, y compris celle des pays les plus pauvres, changent aujourd'hui les équilibres (Sévérino, 2011). Pourtant, ou peut-être en raison de cela, le scénario annoncé dans la plupart des rapports des grandes agences internationales

⁽¹⁾ FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la Population), *État de la population mondiale*, 2007. Libérer le potentiel de croissance urbaine.

http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/swp2007_fre.pdf—consulté le 20/02/2012

(Banque mondiale, FNUAP, FNUE, ...) comme d'ailleurs dans les analyses conduites par le GIEC (Groupement Intergouvernemental d'Experts sur les Evolutions du Climat) à propos des changements climatiques ne varie guère. Et le passage aux 7 milliards d'habitants en octobre 2011 a largement contribué à donner un nouvel écho aux thèses néomalthusiennes. Pour beaucoup en effet, la croissance démographique « galopante » rendrait inévitable le manque d'espace. Il condamnerait ces pays à une déforestation croissante, à l'appauvrissement des sols et l'épuisement des ressources, à l'appauvrissement et à la sous-alimentation ; et, pour finir, à l'exode rural, à l'explosion urbaine (bidonvilles), au chômage, aux émeutes de la faim et aux crises politiques sans fin. Certains vont même plus loin en affirmant, par exemple à propos du génocide du Rwanda (1994) et de l'extension du conflit au Kivu congolais, que la guerre se serait « substituée aux famines comme régulateur démographique » (Pourtier, 2009).

On voit donc combien le sujet est sensible et source de possibles parti-pris. Les appréciations portées dépendent en effet très largement du point de vue et des fonctions de l'observateur. Si surpeuplement et risques pour la planète il y a, c'est en général toujours chez les autres et il va de soi que l'analyse d'un expert du FNUAP en charge de la promotion du planning familial n'est pas nécessairement celle d'un homme politique gabonais, d'un paysan camerounais ou d'un businessman du soja en Amazonie. Face à cette diversité et complexité des situations, nous nous en tiendrons à l'analyse de trois questions : celle de la disponibilité des ressources en terres, celle de sa répartition et celle des droits fonciers qui leurs sont associés.

1 - Accroissement démographique et distribution du peuplement : la terre manque-t-elle ?

Les estimations livrées par les historiens font état d'une population mondiale estimée entre 600 et 700 millions d'individus en 1750. Un siècle plus tard la planète comptait 1,2 milliards d'individus. En 1950, la population mondiale était estimée à 2,5 milliards d'habitants. Fin 2011, le cap des 7 milliards a été dépassé et la plupart des projections prévoient une population de l'ordre de 9 milliards d'habitants en 2050.

Tableau 1. Population mondiale. Nombre d'années pour atteindre un accroissement de 1 milliard d'individus.

De 1 à 2 milliards	123 ans	entre 1804 et 1927
De 2 à 3 milliards	33 ans	entre 1927 et 1960
De 3 à 4 milliards	14 ans	entre 1960 et 1974
De 4 à 5 milliards	13 ans	entre 1974 et 1987
De 5 à 6 milliards	12 ans	entre 1987 et 1999
De 6 à 7 milliards	14 ans	entre 1999 et 2013
De 7 à 8 milliards	15 ans	entre 2013 et 2028
De 8 à 9 milliards	26 ans	entre 2028 et 2054

Source : Vallin Jacques, *La population mondiale*. Paris, La Découverte, 1986.

En termes globaux, l'accroissement de la population mondiale a eu pour conséquence une augmentation importante des superficies anthropisées. Que les terres soient affectées à l'habitat, à l'industrie, aux infrastructures ou à l'agriculture, ce processus d'expansion

territoriale s'est essentiellement opéré par la « mise en valeur² » d'espaces auparavant inoccupés (zones humides, forêts et savanes, zones désertiques ou arides, moyennes montagnes, etc.). Selon le rapport de l'OXFAM (2011), « la part de la superficie mondiale consacrée à l'agriculture a augmenté régulièrement depuis les années 1960, avant de culminer à 38 % au début du 21^{ème} siècle »³. Inversement, mais dans des proportions moindres, des terres agricoles ont été affectées aux espaces urbains, aux industries ou aux infrastructures. Au total, le rapide peuplement de la planète au cours du siècle passé a eu pour effet une augmentation générale des espaces ruraux et urbains au détriment des territoires encore vides d'hommes.

Cette consommation continue d'espace est au cœur de très nombreux débats contemporains. Elle relance le spectre du surpeuplement et de l'épuisement des ressources. Elle questionne nos modèles de croissance, de développement et de consommation. Elle constitue l'arrière-plan des grandes conférences sur les changements climatiques et le développement durable. Elle remet au goût du jour la notion de « capacité de charge » de population que la planète pourrait supporter⁴. L'apparition récente du concept « d'empreinte écologique » (laissée par chacun et chaque pays) en est d'ailleurs, en quelque sorte, le succédané contemporain.

Pourtant, si le rythme d'accroissement de la population inquiète, la pression sur l'espace est très inégale selon les lieux. Il est donc essentiel de recourir à l'analyse des densités de population et de placer celles-ci au regard des modèles économiques et des systèmes de production en vigueur. La mesure d'une éventuelle pression sur le sol dépend en effet de ce qu'un agriculteur est en capacité de cultiver eu égard au contexte écologique, aux conditions techniques qui sont les siennes et à la durabilité du système de production (maintien ou amélioration de la fertilité des sols).

Dans des économies encore très majoritairement tournées vers l'agriculture, comme c'est le cas en Afrique, la relation entre pression démographique et disponibilité des terres conduit à de nécessaires adaptations. En effet, au niveau collectif de l'ethnie, du lignage, du village, comme de la famille, l'accroissement de la population aboutit à une réduction des superficies cultivables. Dans cette configuration, et si rien ne change, la réduction des superficies moyennes des exploitations *a priori* devient inévitable. Génération après génération, se pose alors de manière toujours plus aigüe la question de la transmission de l'exploitation aux descendants. Divisée et re-divisée, celle-ci peut déboucher sur une parcellisation excessive des exploitations, avec pour corollaire, des unités de production de taille insuffisante pour assurer la survie des ménages. Deux cas de figure se présentent alors. Soit, l'expansion territoriale est rendue possible par l'importance des disponibilités foncières en périphérie ou à proximité des espaces cultivés. Soit au contraire l'absence de ressources foncières menace la reproductibilité et la durabilité du système. Dans cette configuration, malgré les progrès que peut parfois laisser espérer l'adoption de méthodes plus intensives, la pression

⁽²⁾ Les guillemets sont ici de rigueur car la colonisation de ces nouveaux espaces conquis est souvent très discutable en termes de protection de l'environnement et de préservation des ressources naturelles. La déforestation en Amazonie, L'ouverture de périmètres irrigués ou la création de villes en plein désert, ou encore l'exploitation des sables bitumineux en Alaska sont des exemples classiques d'une forte anthropisation des milieux naturels.

⁽³⁾ OXFAM, *Terres et pouvoirs. Le scandale grandissant qui entoure la nouvelle vague d'investissements fonciers*, 2011, 42 p.
http://www.oxfamfrance.org/IMG/pdf/Oxfam_Terres_et_Pouvoirs_22092011.pdf - consulté le 20/02/2012.

⁽⁴⁾ Appliquée aux sociétés humaines, la notion de capacité de charge serait l'effectif maximum de population qu'un territoire donné peut supporter. Bien qu'elle soit encore très prisée par les environnementalistes, cette approche est par trop relative à un lieu, un temps et une société donnée pour qu'elle soit d'une quelconque utilité au niveau global de la planète. En agriculture, la notion de « potentialités agricoles » a d'ailleurs fait l'objet des mêmes réserves puisque la mise en valeur d'un sol ou d'un territoire est largement relative aux conditions sociales et techniques en vigueur localement et à un moment donné.

croissante sur le sol peut conduire une partie de la population vers l'exode rural ; quand elle ne débouche pas sur des conflits fonciers plus ou moins graves.

En Afrique sub-saharienne, malgré l'impressionnante rapidité de la croissance urbaine et la proportion croissante de population vivant en ville (36 % en 2007), il est important de signaler que les effectifs de population vivant en milieu rural ne cessent d'augmenter en valeur absolue. Malgré l'exode rural et la croissance urbaine, on comptait 517 millions de ruraux en 2007 contre seulement 189 millions en 1960 (Cambrézy, Sangli, 2011). Cette évolution a été rendue possible par l'expansion du domaine agricole qui, de ce point de vue, a permis de limiter en partie l'émigration vers les villes. En d'autres termes, si l'ouverture de nouveaux périmètres de culture s'est souvent effectuée au détriment des espaces naturels (forêts, savanes, zones humides,...), force est de constater que ce processus a eu pour effet de permettre l'installation de nouvelles générations d'agriculteurs et de limiter d'autant l'exode rural et une croissance urbaine encore plus forte.

Pour autant, l'expansion des surfaces agricoles n'est pas partout le fait d'une pression démographique croissante. Au Brésil, où la population rurale ne cesse de diminuer, la frontière de l'agriculture sans cesse repoussée au détriment des écosystèmes naturels (les savanes de la région des *Cerrados* et la forêt amazonienne en particulier), est avant tout la conséquence de la force de frappe de l'agro-industrie (soja, élevage, agro-carburants,...) qui place souvent l'Etat fédéral devant le fait accompli d'une déforestation sans scrupule. Ces nouveaux espaces anthropisés ne pouvant rester en marge du développement, c'est pourtant ensuite aux pouvoirs publics qu'il est fait appel pour les doter des infrastructures nécessaires (routes, électricité, écoles, dispensaires, etc.) ; autant d'installations qui contribuent à leur tour à repousser un peu plus loin les limites de ces fronts pionniers (Araujo, Léna, 2011).

Tableau 2 : superficies non cultivées avec potentiel agro-écologique dans des zones de densités inférieures à 25 hab.km².

Régions	Surface totale (1000 ha)
Afrique sub-saharienne	201546
Amérique latine et Caraïbes	123342
Europe de l'Est et Asie centrale	52387
Asie de l'Est et du Sud	14341
Moyen Orient et Afrique du Nord	3043
Reste du monde	50971
Total	445630

Source: Fischer and Shah 2010 repris dans Banque Mondiale, 2011.

Au total, l'expansion des superficies agricoles, qu'elle soit due à l'accroissement démographique ou aux besoins accrus de denrées alimentaires ou de produits dérivés (agro carburants), ont modifié la répartition de la population rurale à la surface du globe. Pour autant, ces évolutions – très différentes d'une région à l'autre – exigent des analyses beaucoup plus nuancées que les propos alarmistes généralement tenus sur la question des disponibilités en terres. La position souvent ambiguë des organisations internationales traduit d'ailleurs ces incertitudes. D'un côté, en effet, elles se rangent à l'idée que les disponibilités foncières sont réelles, notamment en Afrique (**tableau 2**) ; de l'autre, elles souscrivent

largement à la thèse d'une planète finie que la croissance démographique menace. En toile de fond, cette ambiguïté traduit les contradictions induites par les impératifs environnementaux d'un côté et, de l'autre, la gestion concrète des effets de la croissance de la population dont les besoins alimentaires augmentent en fonction de son niveau d'urbanisation et de développement (consommation accrue de protéines animales). Ainsi alors que l'agriculture n'occupe pourtant « que » 38 % de la superficie mondiale, les débats relatifs au développement durable, à la préservation des ressources naturelles (forêt, eau, etc.) et à la lutte contre les changements climatiques pèsent d'un poids considérable dans les représentations collectives ; et notamment dans celle d'une planète surpeuplée. Les positions néo-malthusiennes de la nécessité du contrôle des naissances rejoignent ici opportunément celles des environnementalistes.

De fait, l'analyse ne peut en rester à ce niveau de généralités. D'une part, l'appréciation de la pression démographique et foncière ne peut s'analyser à espace constant : en témoigne l'augmentation générale des superficies des diverses catégories de terres exploitées ou pouvant l'être tels que les sols cultivés, les sols cultivables ou les pâturages (**tableau 3**). Et d'une certaine manière, la vente ou la location de terres à des investisseurs privés ou des multinationales est la démonstration de l'importance des disponibilités en terre (voir ci-dessous). D'autre part, la notion de « potentialités agricoles » s'avère toute aussi relative à un moment et à une situation donnée puisque celle-ci n'a de sens que par rapport à un système sociotechnique qui ne cesse de se transformer.

Tableau 3. Afrique sub-saharienne : évolution de l'occupation des sols entre 1960 et 2007 selon les catégories des sols retenues.

	1961 (*)	2007	Différence sur la période
	(km²)	(km²)	(km²)
Superficie totale (km ²)	24.295.670	24.295.670	0
Surface Terrestre Utile (STU) (km ²)	23.666.104	23.666.104	0
Terre arable et cultures pérennes (km ²)	1.461.430	2.186.483	+ 725.053
Prairies et pâturages (km ²)	8.118.060	8.336.957	+ 218.897
Surface Agricole Totale (SAT) (km²)	9.579.490	10.523.440	+ 943.950

Sources 2007 : http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007urban_rural.htm

Sources 1960 : <http://www.un.org/esa/population/publications/wup2003/WUP2003Report.pdf>

Ainsi, l'irrigation en zone aride comme l'adoption de nouvelles techniques pour améliorer la fertilité des sols ou encore le drainage de vallées ou de bas-fonds marécageux (Rwanda), sont quelques-unes des nombreuses pratiques qui permettent de repousser la limite de l'espace dit « cultivable ». Enfin, sans nier l'existence, et souvent la violence, des conflits fonciers (entre agriculteurs et éleveurs, notamment), il serait dangereusement réducteur de faire de la pression démographique la cause première, sinon unique, des rivalités entre tel et tel groupe social. Ce serait en effet oublier le rôle dévastateur que joue dans ces conflits l'instrumentalisation des supposées appartenances ethniques et de l'essentialisation du territoire qui l'accompagne, que les leaders politiques nationaux cultivent ou construisent avec complaisance pour asseoir ou conquérir le pouvoir. On le voit, la question pourtant

majeure de la disponibilité ou de la rareté des terres, reste un sujet que n'épuise pas une approche strictement comptable qui ferait fi de la diversité des situations locales (Tabarly, 2011).

2 - La répartition des terres, problème ou solution du mal développement ?

Dans bon nombre de pays, la question d'une meilleure répartition des terres entre grands propriétaires et « paysans sans terre » a été ou reste le motif de nombreuses luttes politiques et d'affrontements violents. Même si bien des inégalités sont criantes sur le terrain, sur un plan théorique et idéologique, la question semblait ne plus devoir se poser dans les mêmes termes à l'aube du XXIème siècle. Les revendications pour une meilleure répartition des terres et les espoirs de réformes agraires semblaient en effet s'être effondrées avec la chute du Mur de Berlin et la conviction désormais très largement partagée que le seul modèle viable et concurrentiel sur le marché international était celui du modèle néolibéral de la grande exploitation mécanisée. Même au Brésil, et malgré l'arrivée au pouvoir du président Lula, les espoirs des « sans terres » et des petits paysans ont été largement déçus. En 1991 au Mexique, il fut mis un terme définitif à une réforme agraire qui s'était pourtant poursuivie pendant près de de soixante ans. Une opération inverse de privatisation de la propriété collective dite « sociale » fut mise en œuvre avec le soutien massif de la Banque mondiale pour le cadastrage du parcellaire. Mais il est vrai que là aussi - la lettre et l'esprit de la réforme agraire se souciant fort peu de la croissance de la population -, la parcellisation extrême des terres attribuées dans le cadre de la propriété collective ne permettait plus aux descendants de ces agriculteurs de pouvoir envisager un réel avenir dans ce secteur d'activité.

Le débat relatif à la répartition des terres, surtout lorsque celle-ci est très inégale, finit presque toujours par opposer deux positions fortement connotées sur le plan idéologique. La première défend peu ou prou le modèle d'une petite paysannerie (nombreuse puisque petite) pour laquelle l'accès et l'usage de la terre devrait être réservé ou tout au moins garanti (quelle que soit la forme juridique retenue) selon le principe que « la terre revient à celui qui la travaille ». C'est, en gros, la situation observée en Afrique subsaharienne, sans d'ailleurs que les gouvernements de ces pays en soient à l'origine puisqu'elle renvoie d'abord aux régimes traditionnels de tenure et d'exploitation de la terre. Jugé archaïque, peu productif et ne permettant pas à ces populations de sortir de la pauvreté, ce secteur a été largement délaissé des programmes de développement. A cette première option s'oppose le modèle contraire selon lequel seules de grandes exploitations peuvent mobiliser les moyens techniques et financiers à même de garantir une production agricole excédentaire et exportatrice. De la Beauce aux grandes plaines céréalières du Middle West américain, de l'Argentine à l'Australie, c'est le modèle « du Nord » qui est alors mis en avant.

2.1 - La terre, une ressource devenue hautement spéculative.

Si la réalité de la pression démographique et foncière est incontestable dans certaines situations particulières (la région des Grands Lacs, les Dallol au Niger, certaines régions d'Ethiopie en Afrique, les deltas du Nil ou du Mékong, le littoral du Bangladesh,...), on a vu que le continent africain est celui disposant de la plus grande ressource en terre disponible ; quoi que l'on pense par ailleurs de l'impact sur l'environnement de l'expansion des terres cultivées au par anthropisation des espaces naturels.

Depuis quelques années, l'achat ou la location à très long terme de terres agricoles par des consortiums internationaux a ouvert un nouveau sujet de débat à propos de

« l'accapement des terres »⁵. Et c'est en Afrique (Madagascar inclus) que se livrent les négociations les plus intenses pour l'achat ou la location de vastes périmètres fonciers par un certain nombre d'investisseurs privés et/ou étrangers (Chine, Corée du Sud, Libye,...). Entamées au début des années 2000, ces négociations d'Etats à Etats ou, plus fréquemment, d'Etats hôtes à investisseurs privés ont atteint des proportions considérables depuis 2008. Ainsi 227 millions d'hectares (dont environ la moitié en Afrique) auraient été vendus ou loués depuis 2001. Les raisons de cet engouement sont clairement identifiées. Parmi celles-ci, les besoins accrus en bois, le souci d'assurer la sécurité des pays importateurs nets de denrées alimentaires, l'envolée des prix de ces denrées et le déplacement des investisseurs sur ce marché (dans le contexte de la crise financière 2008 – 2011) ; mais aussi, et plus paradoxalement, les politiques énergétiques visant à augmenter la part des agro-carburants dans les combustibles destinés au transport. L'analyse de la Banque mondiale conduite en 2011 portant sur 56 millions d'hectares de transactions a cependant conclu que pour 80 % des terres concernées aucun investissement n'avait été encore réalisé. La capitalisation foncière à des fins spéculatives jouerait donc un rôle important dans le processus d'accapement des terres.

Tableau 3 : exemples et types de transactions foncières.

Acquisition de terres dans quelques pays	Projets	Superficie (1000 ha)	Taille médiane/projet	Pourcentage de terres attribuées à des investisseurs nationaux
Cambodge	61	958	8985	70
Ethiopie	406	1190	700	49
Liberia	17	1602	59374	7
Mozambique	405	2670	2225	53
Nigeria	115	793	1500	97
Soudan	132	3965	7980	78

Sources: Banque Mondiale, 2011.

À ce jour 1100 transactions, équivalentes à 67 millions d'hectares, ont été vérifiées par le Land Matrix Partnership⁶. La moitié des terres ainsi négociées se situe en Afrique, couvrant une superficie presque équivalente à la taille de l'Allemagne. Mais, d'après les auteurs de cette étude encore en cours, l'ampleur du phénomène serait sous-estimée. L'ensemble de données couvre les transactions qui entraînent une cession des droits d'usage, de contrôle et de propriété sur les terres par le biais de concessions, de locations ou de ventes. Parmi les pays acquéreurs les plus cités se trouvent les Etats du Golfe, la Libye, l'Egypte, la Russie et la Corée. Quelques pays industrialisés (Royaume-Uni, Etats-Unis) sont également fréquemment mentionnés. Parmi les motifs de la controverse, reviennent régulièrement :

⁵) Le *land grabbing* ou encore « accapement des terres » n'est évidemment pas une définition tout à fait neutre. Elle est essentiellement employée par les représentants de la société dite « civile » (organisations paysannes, ONG, ...) qui dénoncent les acquisitions de grande ampleur (par achat ou par location) de terres agricoles.

⁶) Sur la question de l'accapement des terres, un partenariat international rassemblant universités, instituts publics de recherche et organisations non gouvernementales (ONG), le Land Matrix Partnership, s'est donné pour mission de dresser une véritable cartographie du phénomène. Consulter : <http://farmlandgrab.org/cat/show/179>

- l'avenir réservé aux habitants lorsque le droit et l'accès à la terre sont revendiqués par tel ou tel groupe d'agriculteurs et d'habitants ;
- la réalité des emplois censés être créés par ces grandes exploitations.
- La destination des productions (consommation locale ou exportation vers le pays acquéreur ou le marché mondial).
- La fonction de transfert du modèle technique que sont censées représenter ces exploitations pour les petits agriculteurs voisins.

La cession de vastes superficies – dans des conditions par ailleurs souvent très opaques et difficiles à éclaircir – est par certains perçue comme une inacceptable perte de souveraineté et une façon de « brader » les biens communs de la Nation pour des raisons davantage mercantiles que par réel souci du développement économique et social du pays tout entier et des premiers concernés : les petits paysans vivant sur, ou à proximité, du territoire convoité. Cette critique, largement portée par les organisations paysannes locales et les ONG réveille en fait les débats des années 1970-1980 sur les formes coloniales et postcoloniales d'exploitation des ressources des pays en voie de développement par les pays industrialisés du Nord. En effet, malgré l'émergence récente de cette contestation, ces ventes et acquisitions quasi définitives de terres ne sont pas une nouveauté du XXI^{ème} siècle. A bien des égards, sur la forme comme sur le fond, elles renvoient au contraire à des pratiques que tous les empires coloniaux – en Afrique, comme en Amérique latine ou en Asie – ont exercées pendant des décennies ou des siècles⁷. Par ailleurs, à l'instar du secteur industriel ou des services, on peut se demander si l'externalisation de la production agricole, telle qu'elle se dessine à travers ces opérations foncières, n'est pas simplement une nouvelle illustration des multiples délocalisations qui accompagnent la mondialisation des économies. Ces tractations foncières concernant des pays et des populations, où le coût de la main-d'œuvre est particulièrement bas, le doute cependant est peu permis.

Au regard de la situation politico-juridique hétérogène des pays d'Afrique subsaharienne en matière foncière, on ne peut cependant éluder la question de la validité et de la pérennité de ces acquisitions massives de terres. Jusqu'à présent, l'attention s'est à juste titre focalisée sur les paysans en situation de grande vulnérabilité sociale et politique locaux, avec des lignes d'actions visant à anticiper et à empêcher en amont ces échanges marchands. Mais il semble aussi judicieux d'esquisser des pistes de réflexions alternatives en s'interrogeant sur le devenir de ces acquisitions.

Quelle valeur légale et quelle légitimité locale faut-il accorder à ces contrats d'acquisitions ou à ces baux emphytéotiques dans des contextes de pluralité et de mélanges complexes et très peu clairs de règles foncières ? Qu'advient-il de ces contrats « officiels » en cas de changement de gouvernement ou de régime politique, dans ces contextes où la stabilité politique et la continuité administrative restent, somme toute, à construire ? Ces contrats, qui ne requièrent pas l'assentiment des locaux, permettront-ils une exploitation pacifique des terres cédées ? De quelles marges de manœuvres disposent réellement ces acquéreurs étrangers ?

Pour l'heure, on peut émettre l'hypothèse que l'absence d'une dynamique structurée de remise en cause de ces acquisitions est liée au caractère relativement récent de ces transactions qui, il est vrai, sont souvent assorties de promesses mirobolantes (recrutement des paysans comme salariés au sein des exploitations, retombées fiscales et économiques pour les pays concernés). Les importantes disponibilités foncières et la position ambiguë de

⁽⁷⁾ Bien des sociétés françaises ou anglaises nées à l'époque coloniale exploitent encore de vastes concessions en Afrique et en Asie et on sait qu'un certain nombre d'entreprises agro-industrielles des Etats-Unis font de même en Amérique latine.

la Banque mondiale qui défend l'idée qu'il y aurait au fond « de la place pour tout le monde » sont par ailleurs des éléments qui expliquent la diversité des points de vue.

3 – Diversité des droits fonciers et pluralisme juridique en Afrique subsaharienne

La question foncière n'est pas seulement un problème de superficies disponibles, de répartition, ou d'accaparement de ces dernières. De manière étroitement liée, c'est aussi un problème de droits d'accès. Sur ce point, comme sur les sujets précédemment évoqués, la diversité des droits régissant l'accès à la terre et sa transmission est la règle.

Les systèmes fonciers locaux ou encore droits coutumiers, contrairement au droit positif, ne consistent pas en un ensemble de règles univoques définissant *a priori* les droits de chacun (Lavigne Delville et *al.*, 2000-a). Il existe toutefois sur le plan coutumier une cohérence commune qui ressort en général des dispositions régulant l'accès à la terre et son usage agricole et pastoral. Il s'agit de grands principes normatifs tels que : « les droits d'autochtonie à forte dimension religieuse liés à l'appartenance communautaire ; la reconnaissance du droit d'accès à la terre pour assurer sa subsistance, élargie aux non-autochtones ; le principe hiérarchique d'attribution des droits (entre lignages, quartiers, groupes domestiques et membres de ces groupes). Mais ces traits généraux de cohérence ne doivent nullement faire oublier que les logiques coutumières, produit de l'histoire et des rapports de forces sociaux, sont caractérisées par une pluralité de normes et ne constituent pas un système endogène, fermé et harmonieux. Les droits concrets ne sont que le fruit d'arbitrages et de négociations réalisés par les autorités familiales ou politiques sur la base de ces quelques principes généraux partagés » (Chauveau, 1998). Ainsi, en Afrique subsaharienne, les statuts fonciers des ménages ou des individus peuvent fortement varier au sein d'un même village ou d'un même lignage. Lavigne Delville et *al.* (2000 - b) a identifié à partir de la combinaison des droits d'accès, de soustraire, de gérer, d'exclure et d'aliéner, cinq catégories de détenteurs de droits (

Tableau 4) : le propriétaire en droit, le propriétaire de fait, l'ayant droit, l'usager autorisé et celui non autorisé. Barrière (2002), quant à lui, pense que la liste des droits réels est loin d'être limitative et que le droit de propriété peut se décomposer en une quantité infinie de démembrements différents.

Tableau 4. Les modes de tenure de la terre selon le droit d'accès.

Droits	Propriétaire en droit	Propriétaire de fait	Ayant droit	Usager autorisé	Usager non-autorisé
d'accès	☒	☒	☒	☒	☒
de prélèvement	☒	☒	☒	☒	
de gérer	☒	☒	☒		
d'exclure	☒	☒			
d'aliéner	☒				

Source : Lavigne Delvigne et *al.* (2000- b).

Depuis la conquête coloniale, s'est superposée à ces systèmes fonciers locaux, une législation nationale imposée par le colonisateur – ou les colonisateurs successifs – fondée sur des principes différents et surtout orientée vers les intérêts du colonisateur (Lavigne

Delville et *al.*, 2002). En effet, les législations coloniales relatives à la terre et aux ressources foncières en général étaient inspirées de celles en cours dans les pays colonisateurs, nuancées en fonction de leur compréhension des systèmes locaux et des intérêts coloniaux (Lavigne Delville et Chauveau, 1998).

En Afrique anglophone, la logique de l'« *indirect rule* » consistait à éviter de modifier les systèmes fonciers en vigueur avant l'arrivée du colonisateur (Mortimore, 1998). Les modifications devaient se limiter à répondre aux exigences créées par l'intrusion coloniale elle-même. Cette philosophie de « l'administration indirecte » a donc amené à s'appuyer plus ouvertement sur les pouvoirs locaux et à renforcer leurs prérogatives, facilitant ainsi l'expression de nouveaux rapports de force (Lavigne Delville et Chauveau, 1998).

En Afrique francophone où on ignorait avant la période précoloniale la propriété privée telle que prévue aux articles 544 et suivants du Code civil français (Keïta, 1998), la volonté de promouvoir la propriété privée - « droit inviolable et sacré »⁸, condition nécessaire de développement, fondée sur la concession - a été à l'origine de la création du domaine colonial regroupant toutes les terres en attente d'immatriculation, réputées « *vacantes et sans maître* ». Les terres sont incluses dans le domaine colonial pour être ensuite privatisées par une procédure généralement complexe d'immatriculation qui aboutit à la délivrance de titres fonciers (Lavigne Delville et *al.*, 2000-a).

Les Etats indépendants ont peu ou prou maintenu la logique de la maîtrise étatique de la terre (Le Bris et *al.*, 1991), ce qui donne lieu aujourd'hui à un système pluraliste mêlant les normes officielles, peu connues et peu appliquées, et les logiques coutumières, références principales des ruraux (Lavigne Delville et *al.*, 2002).

3.1 - La sécurité foncière passe-t-elle par la privatisation de la terre ?

Les politiques foncières mises en œuvre depuis les indépendances et soutenues par les organisations multilatérales de développement, reposent sur l'idée maîtresse selon laquelle les modes de gestion et de régulation locales se révèlent inefficaces dès que la pression sur la ressource foncière s'accroît. Cette vision des choses s'inspire des théories évolutionnistes des droits de propriété qui « reposent sur un fondement d'économie néoclassique selon laquelle le marché représente la forme économique la plus efficace » (Lavigne Delvigne, 1998 : 29). En effet, ces postulats évolutionnistes stipulent clairement que la croissance, démographique et/ou marchande, induit « une évolution progressive des systèmes de propriété commune vers une généralisation de la propriété privée, individuelle et familiale, parallèlement à un effritement puis une disparition du rôle des autorités coutumières » (Lavigne Delvigne, 1998). D'un point de vue institutionnel, la pression foncière ainsi que ses conséquences en termes d'insécurité, de flou sur les droits et d'augmentation des conflits amènent les acteurs, qui tendent spontanément à évoluer vers une individualisation de plus en plus grande de la tenure foncière, à adresser à l'Etat une demande d'« innovation institutionnelle portant sur la généralisation des titres à travers l'obtention des droits formels et complets de propriété privée de la terre tels que nous les connaissons dans les sociétés occidentales » (Platteau, 1998). Cette évolution devant bien entendu faciliter le développement d'un marché foncier ainsi que l'accès aux crédits, gages de l'intensification et de l'accumulation rapide du capital dans le secteur agricole.

La persistance de l'influence coutumière constituerait ainsi l'un des principaux freins au développement rural du continent africain, et les politiques foncières visent, en conséquence, à soustraire la terre de son emprise coutumière en clarifiant les droits à travers des titres fonciers individuels. Telle qu'elle est portée par les grandes organisations internationales – Banque mondiale en tête – cette politique libérale (dite « néolibérale » dans les années

⁽⁸⁾ Article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Août 1789.

1990), a toujours fait de la propriété privée un de ses credo. D'abord pour promouvoir la croissance économique et le commerce mondial perçus comme le moteur et la condition du développement ; plus récemment, au nom de la « lutte contre la pauvreté ». Fondées à la fin de la Seconde Guerre mondiale dans le contexte de la Guerre Froide de lutte contre la diffusion de l'idéologie communiste, ces instances qui incarnent tant cette « croyance occidentale » du développement (Rist, 2007), semblent toujours éprouver quelques difficultés à envisager d'autres approches que le seul point de vue « du Nord ».

Pourtant, divers travaux empiriques permettent de nos jours de nuancer profondément cette vision des choses. Avant tout, ces études s'accordent sur le fait que ce n'est pas tant les logiques coutumières que la coexistence de deux systèmes de normes (coutumières et officielles) qui est source d'ambiguïté sur les droits et d'insécurité foncière dans des situations de pression démographique ou marchande sur la terre. A l'intérieur des lignages, si la compétition résultant de la diminution du patrimoine foncier se manifeste par une tendance à l'individualisation de l'occupation de l'espace par les ayants droit, elle ne traduit pas pour autant une individualisation des droits fonciers, c'est-à-dire une répartition définitive des terres entre les ayants droit. Au contraire, ces rivalités intra-lignagères provoquent dans nombres de cas un contrôle accru des terres dévolues à chaque membre du lignage par tous les autres membres, ce qui renforce le caractère communautaire de l'accès à la terre par voie coutumière. Une étude récente menée au Sud-Bénin, dans un contexte de forte pression marchande impliquant essentiellement des acheteurs urbains étrangers à la localité rurale concernée, montrent qu'en l'absence de toute garantie fiable dans un contexte de pluralité de normes, les acquéreurs préfèrent s'en tenir à une caution collective coutumière en privilégiant les terres ayant clairement une étiquette lignagère, c'est-à-dire celles appartenant à l'ensemble des membres du lignage et ne pouvant être vendues sans l'accord unanime de ces derniers (Magnon, 2010). D'ailleurs, la véracité des décisions officielles est biaisée par la posture ambiguë des acteurs politico-administratifs, représentant l'Etat, qui se révèlent être à la fois acteurs, juge et partie dans la régulation des échanges fonciers. De plus, les procédures et les mesures administratives souffrent de sérieuses lacunes (système cadastral caduque, cherté et durée très longue de délivrance des actes, corruption...) et n'offrent pas une véritable garantie aux détenteurs de droits fonciers « officiels » (Comby, 1998).

Tout cela est d'autant plus vrai que dans de nombreux pays africains (Bénin, Côte-d'Ivoire, Kenya...), les détenteurs de titres fonciers sont fréquemment dans l'impossibilité de mettre en valeur leurs terres face aux menaces et à la pression des locaux. L'expérience kenyane est à ce propos éloquent : en effet, « même dans un contexte de fabrication de la propriété » par le haut se traduisant par la délivrance systématique de titres à l'échelle nationale, l'Etat a dû faire marche arrière devant la résistance des régulations coutumières et considérer que le titre n'est pas une preuve suffisante de propriété, mais un des éléments sur lesquels s'appuie les autorités judiciaires en cas de conflits » (Lavigne Delville, 1998 : 32).

De fait, les conflits sont multiples et varient en fonction des contextes et des enjeux. Bien qu'il soit difficile d'en établir une typologie, on peut évoquer, d'une manière générale, les conflits entre agriculteurs et éleveurs, consécutifs aux difficultés d'accès aux pâturages et aux points d'eau des éleveurs, mais également liés aux dégâts provoqués par le cheptel de ces derniers sur les cultures et les récoltes des agriculteurs ; les conflits entre autochtones et migrants qui se traduisent par la remise en cause des accords antérieurement conclus avec les migrants qui ne détiennent que des droits fonciers temporaires ; les différends opposant les lignages autochtones aux propriétaires étrangers qui portent sur la remise en cause des transactions déjà entérinées ainsi que sur des pratiques opportunistes comme la vente multiple d'une même parcelle à plusieurs acheteurs ; les conflits inter-lignagers qui portent surtout sur les limites parcellaires, même si la raréfaction de la ressource foncière ravive de plus en plus des désaccords concernant d'anciens échanges ou alliances ; et enfin les conflits à l'intérieur des lignages qui se caractérisent par des antagonismes entre ayants

droit, notamment entre anciens (aînés) et nouveaux (jeunes) ou détenteurs de droits fonciers secondaires (femmes). Dans toutes ces situations, les tentatives de résolution des conflits révèlent que les marges de manœuvre dont dispose l'Etat sont très limitées. Les étrangers sont obligés de réinvestir la filière coutumière pour négocier la sécurisation de leurs biens tandis que les institutions politico-administratives, fautes de preuves positives en ce qui concerne les conflits opposant les autochtones entre eux, ne parviennent généralement pas à délibérer à la lumière des règles officielles, renvoyant de fait les protagonistes à la logique sociale des rapports fonciers. En définitive, les logiques coutumières restent tenaces et incontournables face à la pression foncière et montrent que la privatisation et la délivrance de titres sont loin d'être la panacée en matière de sécurité foncière. Dans tous les cas, au-delà de l'obsession du cadastre et de la titrisation, tout démontre que le problème de la sécurité foncière doit passer par des solutions inclusives associant aux règles officielles des logiques localement pertinentes et légitimes aux yeux des populations.

Ainsi, même lorsque la privatisation du foncier est censée répondre aux exigences du développement, celle-ci demeure souvent une arme à double tranchant lorsqu'elle est conduite de manière uniforme et sans tenir compte des réalités locales. Dans un tout autre contexte que celui des campagnes africaines, l'inexorable urbanisation des marges agricoles dans la périphérie de l'énorme agglomération de Mexico, en est l'illustration (Salazar Cruz, 2011). Conçue dans une logique économique néolibérale, la privatisation à partir de 1992 des terres autrefois collectives (*ejidos*) rend les conditions de la maîtrise de la croissance urbaine encore plus inextricables. Ce brutal retournement a provoqué des confrontations d'un genre nouveau dans ces terres urbanisées de manière illégale avant cette nouvelle réforme foncière. Des habitants qui espéraient voir un jour leur construction régularisée se trouvent aujourd'hui privés de leurs droits par les anciens *ejidatarios* devenus propriétaires qui leur contestent la propriété du sol. Tout en favorisant l'expansion urbaine - « l'offre foncière destinée à la promotion immobilière à la périphérie des agglomérations mexicaines (y) a pratiquement doublé » - ces bouleversements ne font que repousser plus loin encore des zones d'emploi les couches de population les plus pauvres.

4 - La quadrature du cercle.

La complexité et la diversité des situations vont largement à l'encontre d'une corrélation simpliste entre l'accroissement démographique et la ruine de la planète. Par rapport à la problématique environnementale, la mise en valeur de nouvelles terres est dans certains cas un enjeu vital pour les populations qui vivent de l'agriculture. Ailleurs, l'anthropisation des espaces naturels est d'abord le fait de logiques spéculatives dans un contexte de renchérissement du prix des matières premières et des denrées alimentaires.

Mondialisation aidant, la question foncière et par extension, celle de la gestion de l'espace et du territoire est devenue un enjeu planétaire. Pour l'heure, le modèle de pensée dominant reste celui d'un partage des rôles et des responsabilités entre public et privé ; en accordant à ce dernier secteur la primauté dans le domaine d'une production agricole hautement intensive et toujours plus compétitive. Exclue de ce modèle dominant, des centaines de millions de ruraux sont dans des logiques foncières et territoriales qui s'inscrivent et s'adaptent mal à cette vulgate libérale impulsée par les pays industrialisés et relayée par les grands bailleurs de fonds.

Ce modèle a pourtant largement montré ses limites. Fondé sur un modèle de croissance et de consommation continue, il est largement mis en cause dans la dégradation des conditions environnementales, le réchauffement de la planète et les changements climatiques. On sera donc d'autant plus surpris de constater que la question de l'accès à la terre, de sa gestion et de son contrôle, ne soit pas davantage placée au cœur des problèmes qu'elle pose. L'alimentation, la distribution des hommes à la surface du globe, les formes d'habitat, la réduction de la pauvreté et la préservation des ressources sont pourtant autant de défis dont la terre est à la fois l'enjeu et le support.

Références bibliographiques :

Araujo Roberto, Léna Philippe (éds) – *Desenvolvimento sustentavel e sociedades na Amazônia*, Museu Paraense Emilio Goeldi, Belém.

Banque Mondiale, *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington DC, 2011.

http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf ; consulté le 20/02/2012.

Barrière Olivier et Barrière Catherine, *Un droit à inventer : foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger*, IRD, coll. A travers les champs, Paris, 2002.

Cambrézy Luc, Sangli Gabriel, « Les effets géographiques de l'accroissement de la population en milieu rural africain : l'exemple du Sud-ouest du Burkina Faso », *Bulletin du Comité Français de Cartographie*, n° 20, 2011, pp.75-93.

Chauveau Jean-Pierre, « La logique des systèmes coutumiers », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris : Karthala-Coopération française, 1998, p. 66-75.

Comby Joseph, *Réforme du droit foncier au Bénin. Etude de faisabilité*, SERHAU-SEM, Cotonou, 1998.

Lafargue François, *L'eldorado africain. Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, Paris, OCDE, 2004.

Gaud Michel, « L'Afrique entre décomposition et recompositions », in *Les conflits en Afrique, Questions internationales* n°5, 2004, pp 6-21.

Kéïta Yacouba, « De l'essai d'un bilan des législations foncières en Afrique de 1960 à 1990 » in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ministère de la Coopération-Karthala, Paris, 1998, p.374-382.

Lavigne Delville Philippe, « Privatiser ou sécuriser », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ministère de la Coopération-Karthala, Paris, 1998, p. 28-35.

Lavigne Delville Philippe et Chauveau Jean-Pierre, « Quels fondements pour les politiques foncières en Afrique francophone ? », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ministère de la Coopération-Karthala, Paris, 1998, p. 720-735.

Lavigne Delville Philippe, Toulmin Camilla et Traoré Samba, « Introduction », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traoré S. (coord.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest*, Karthala-URED, Paris-Saint-Louis, 2000-a, p.11-52.

Lavigne Delville Philippe, Bouju Jacky, Le Roy Etienne, *Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'aménagement : stratégies foncières et bas-fonds au Sahel*, Gret, coll. Etudes et Travaux, Paris, 2000b.

Lavigne-Delville Philippe, Ouédraogo Hubert, Toulmin Camilla, Le Meur Pierre-Yves (coord): *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et décideurs, Ouagadougou (19-21 mars 2002), Gret, Paris, 2002.

Le Bris Emile, Le Roy Etienne, Mathieu Paul (éds), *L'appropriation de la terre en Afrique noire : manuel d'analyse de décision et de gestion foncières*, Karthala, Paris, 1991.

Magnon Yves, *La terre dans tous ses états ! Ventes foncières et vulnérabilités à Glo-Djigbé, arrondissement rural du Sud-Bénin*, Thèse de doctorat en Sociologie, Université Paris Descartes, Paris, 2010.

Mortimore Michael, « Evolution des régimes fonciers dans les pays anglophones d'Afrique occidentale », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ministère de la Coopération-Karthala, Paris, 1998, p. 612-649.

Platteau Jean-Philippe, « Une analyse des théories évolutionnistes des droits sur la terre », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ministère de la Coopération-Karthala, Paris, 1998, p. 123-130.

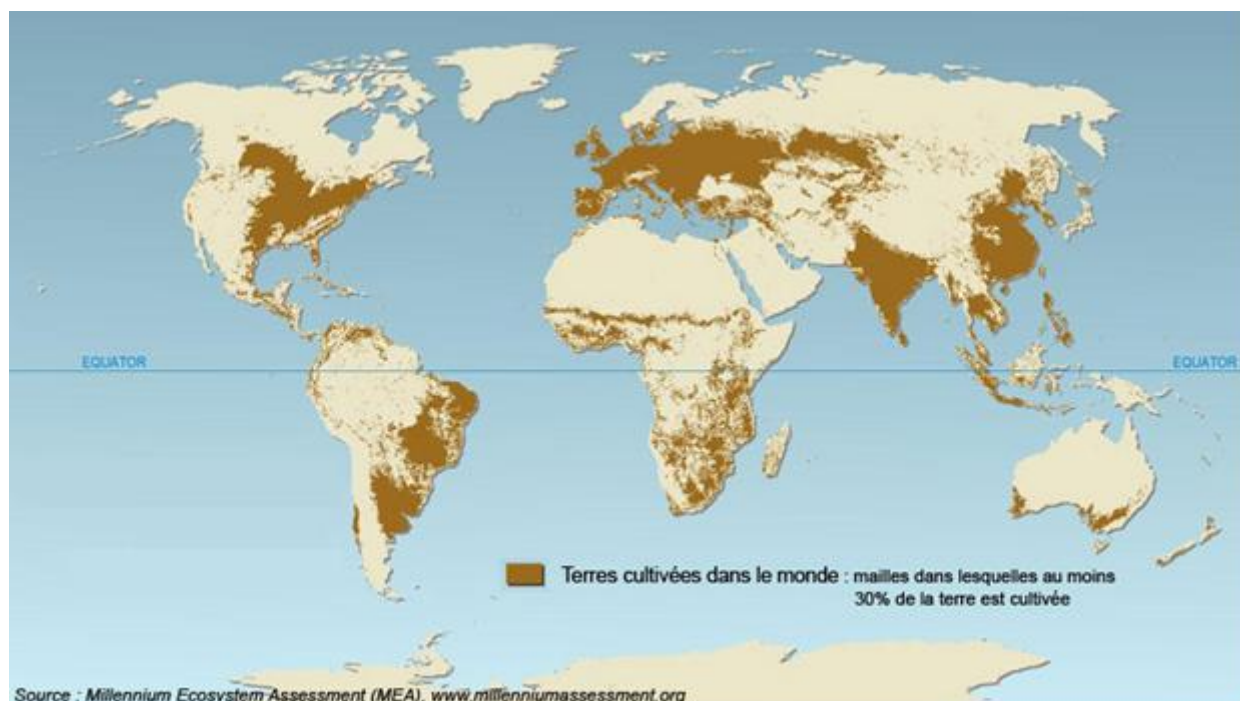
Pourtier Roland, « Le Kivu dans la guerre : acteurs et enjeux », *EchoGéo* [En ligne], Sur le vif 2009, mis en ligne le 21 janvier 2009. URL : <http://echogeo.revues.org/10793> ; consulté le 20/02/2012.

Rist Gilbert, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, 3^{ème} édition revue et augmentée, Paris, 2007.

Salazar Cruz Clara, « La privatisation des terres collectives agraires dans l'agglomération de Mexico », *Revue Tiers Monde*, n°204, 2011, p. 95-114.

Sévérino Jean-Michel et Ray Olivier. *Le grand basculement. La question sociale à l'échelle mondiale*. 2011, Odile Jacob.

Tabarly Sylvianne, 2011 – « Agricultures sous tension, terres agricoles en extension : des transactions sans frontières », *Géoconfluence* (<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/breves/2011-2/2.htm>).



Extrait de Tabarly Sylvianne

