2 3 1 Le foncier et la gestion des ressources naturelles

À partir d'une contribution de P. Lavigne-Delville (GRET)

Ce chapitre s'appuie essentiellement sur des références d'Afrique francophone. Il met l'accent sur les situations où les règles et pratiques foncières d'origine coutumière prédominent largement en milieu rural. C'est le cas de l'essentiel de l'Afrique subsaharienne mais aussi des régions à population *indigène* d'Amérique latine, d'Océanie, ainsi que d'une partie de l'Asie. Mais tous les éléments ci-dessous ne sont pas nécessairement pertinents dans ces autres contextes.

Toute activité productive s'exerce dans le cadre de droits d'accès et d'exploitation des ressources mobilisées : une parcelle ne peut être exploitée que par celui ou ceux qui détiennent des droits dessus. Amener son troupeau sur un pâturage, s'abreuver à un point d'eau ou cueillir les fruits d'un arbre est souvent réservé à certains acteurs.

Le *foncier* est l'ensemble des règles d'accès, d'exploitation et de contrôle s'exerçant sur les terres et les ressources renouvelables. Il met en jeu :

- *des règles ou normes* sur l'héritage, les formes d'appropriation, les modes d'exploitation, etc.
- *des droits* détenus et transmis par les acteurs. Ces droits sont la traduction concrète des règles, appliquées à cet individu ;
- *des autorités* qui ont le pouvoir d'affecter des droits, la responsabilité de faire appliquer les règles et le pouvoir de les modifier, le pouvoir d'arbitrer et de trancher les conflits.

Analyser les systèmes fonciers constitue une étape nécessaire dans la compréhension d'une agriculture locale. En effet :

- la répartition des droits entre les acteurs explique une partie importante des différences économiques entre familles, et donc de la diversité des stratégies de production : des inégalités foncières ou le contrôle d'un type de terre particulièrement productive peuvent être déterminants dans les différenciations économiques (cf. le chapitre 31);
- le statut foncier des exploitants peut conditionner leur possibilité d'innover : certaines innovations techniques sont possibles sur des parcelles familiales mais non sur des parcelles louées ; l'insécurité foncière dissuade l'investissement et l'intensification ;
- l'inexistence ou les défaillances d'un système de règles sont souvent à l'origine de phénomènes de surexploitation des ressources naturelles : dégradation de pâturages, érosion des sols...

Prendre en compte les enjeux fonciers est également indispensable dans une perspective d'aménagement, où l'investissement transforme la valeur d'une portion de

l'espace et modifie le plus souvent ses règles d'accès. Tout aménagement augmente la compétition pour l'accès aux ressources. Il est essentiel d'anticiper les tensions susceptibles d'apparaître, en favorisant la négociation des règles qui vont s'appliquer, et en précisant à l'avance les droits futurs, et donc la répartition des bénéfices tirés de l'aménagement.

L'ACCÈS À LA TERRE ET AUX RESSOURCES RENOUVELABLES

Le *foncier* n'est pas basé sur une relation entre l'homme et la terre, mais sur une relation entre les hommes, à propos de la terre et des ressources qu'elle porte. Le foncier est fondamentalement un rapport social, qui a des dimensions économiques, politiques, juridiques, techniques, institutionnelles. Il met en jeu les rapports sociaux internes à la société rurale locale, mais aussi les rapports entre l'Etat et les citoyens et, de plus en plus, entre ruraux et acteurs urbains ayant des intérêts fonciers en milieu rural.

La terre n'est jamais un simple facteur de production, et le foncier mêle indissociablement des enjeux de richesse, de pouvoir et de sens. D'un point de vue de développement agricole, c'est l'aspect productif qui importe, mais on ne peut négliger pour autant les autres dimensions, qui sont fondamentales dans la façon dont les ruraux et l'Etat appréhendent cette question.

● *Des systèmes fonciers « coutumiers » dynamiques*

Dans la plupart des sociétés rurales, les règles foncières relèvent des règles locales, fondées sur les valeurs et normes sociales, et non sur la loi. Les systèmes fonciers « coutumiers » ont longtemps été considérés comme archaïques, figés, sources d'insécurité, empêchant l'intensification. Dès lors, l'optique était de remplacer ces règles par un système « moderne », fondé sur des titres de propriété délivrés par l'Etat. Ces préjugés sont aujourd'hui largement remis en cause.

La référence à la « coutume » renvoie à des principes de légitimité, à des valeurs, et non à des règles figées. Les règles foncières sont d'abord des règles sociales. Il n'existe pas en général un « droit foncier » isolé de l'ensemble des relations sociales. La logique des systèmes coutumiers est de type « procédurale » : les droits détenus par les individus ont été négociés, en fonction de leur position sociale, des principes locaux, et du contexte, auprès d'acteurs ayant le pouvoir de les accorder. Il n'y a pas « un droit foncier coutumier », ni même un « système » au sens fermé du terme, mais des mécanismes de régulation de nature socio-politique concernant l'accès et le contrôle de la terre et des ressources qu'elle porte.

Les règles foncières locales sont composites et évolutives. Elles sont le produit d'une histoire. À des degrés variables, elles se sont hybridées avec les règles étatiques. Dire que les normes et les pratiques foncières relèvent d'une logique coutumière signifie que les principes sur lesquels elles se fondent s'appuient sur les principes de la vie en société dans la société locale, et non qu'elles sont « anciennes ».

L'intensification est d'abord une question de contexte économique et de rareté de la terre. Elle peut parfaitement exister en régime coutumier : en Afrique de l'Ouest,

l'expansion du maraîchage périurbain, du coton, du café/cacao s'est fondée sur des logiques foncières « coutumières ».

Les systèmes fonciers coutumiers sont en général en mesure de garantir une sécurité foncière suffisante pour la production paysanne. Mais c'est à analyser au cas par cas. Des situations d'insécurité apparaissent principalement lorsque des acteurs externes (migrants ou urbains) s'installent sans respecter les règles locales ou lorsque les contradictions entre ces règles et la loi deviennent flagrantes.

En petite agriculture paysanne, le coût de l'accès au titre foncier est prohibitif et les paysans n'en ont en général nul besoin pour sécuriser leur accès à la terre, d'abord garanti par les règles locales et l'interconnaissance. C'est souvent pour se protéger des risques d'expropriation par des acteurs externes au milieu rural que les ruraux demandent des titres fonciers.

Comprendre un système foncier local demande une approche pragmatique, s'intéressant aux pratiques effectives, sans *a priori*. Il s'agit d'éviter tant les caricatures décrivant les systèmes fonciers locaux comme archaïques et figés que les idéalisations qui en font des règles équitables et démocratiques au sein d'une communauté soudée. Pour cela, il est nécessaire de disposer de grilles d'analyses rigoureuses, qui relèvent des sciences sociales.

● *Un vocabulaire biaisé*

Le « foncier » concerne l'ensemble des règles gouvernant l'accès, l'exploitation et le contrôle de la terre et des ressources naturelles. Chaque ressource fait l'objet de règles spécifiques et il est essentiel de s'intéresser à l'ensemble des activités productives.

Lié à l'histoire foncière européenne, le vocabulaire sur le foncier est biaisé et empêche le plus souvent de comprendre les réalités locales. Le terme « foncier » met l'accent sur le « fonds », la terre, là où les règles locales concernent en général d'abord les ressources : droit de prélever les ressources renouvelables, droit de planter et de récolter les fruits de son travail.

Au sens juridique, le terme de propriété renvoie à la propriété privée du code civil français. Cependant, dans les systèmes coutumiers, les différentes prérogatives foncières (droit d'exploiter, de gérer, etc.) peuvent être exercées à des niveaux différents de l'organisation sociale, avec une articulation variable entre prérogatives individuelles et régulations collectives.

Il peut y avoir propriété paysanne « fonctionnelle » (concentration des droits – d'appropriation, de gestion, d'exploitation – au niveau de l'unité de production) sans marché foncier ni titres.

Dans bien des cas, une approche en termes de « propriété » est donc fondamentalement inadaptée, ou tout au moins porteuse de confusion. Mieux vaut parler « d'appropriation foncière », terme qui ne présage pas des types de droits en jeu.

● *La question de la gouvernance : une pluralité de normes*

En régime coutumier, les règles foncières sont mises en œuvre au sein des groupes familiaux et au niveau des autorités politiques ou religieuses locales. L'antériorité d'occupation, la marque du travail sont souvent des critères de légitimité. Le contrôle social lié à l'interconnaissance et les pouvoirs magico-religieux des autorités locales

garantissent le plus souvent un respect des règles. Les conflits ou litiges sont portés devant une autorité qui statue.

Les Etats ont en général voulu imposer des règles foncières fondées sur des principes différents. Avec plus ou moins de succès, ils ont voulu combattre les particularismes et les pouvoirs locaux. Aux yeux de la loi, les seuls droits pris en compte officiellement sont les titres formels issus de l'immatriculation. L'essentiel des droits concrets détenus par les ruraux demeure dans l'inexistence juridique officielle. Faute de pouvoir ou de vouloir avoir accès aux dispositions du droit étatique, la quasi-totalité des ruraux demeure donc dans une précarité juridique aux yeux de l'Etat. C'est le cas notamment dans la plupart des pays francophones d'Afrique subsaharienne.

La dualité juridique sur le foncier en Afrique subsaharienne rurale

Depuis l'époque coloniale, la question foncière en Afrique se caractérise par une dualité juridique, entre les règles foncières locales, mises en œuvre par des pouvoirs locaux, et la législation étatique. En zones francophones, la législation coloniale visait à généraliser la propriété privée par la voie de l'immatriculation, procédure par laquelle l'Etat attribue des droits incontestables. Dans l'attente d'une future immatriculation, les terres dites « vacantes et sans maîtres »[1] sont intégrées au domaine de l'Etat. Les droits coutumiers sont, selon les pays et les périodes, niés ou reconnus du bout des lèvres. Inversement, les populations dénient en général à l'Etat des droits sur les espaces qu'elles exploitent et contrôlent.

Après les indépendances, les Etats ont pour l'essentiel conservé les principes de cette réglementation, souvent renforcée dans le sens d'un contrôle étatique de la terre et des ressources. Les législations sectorielles (sur le pastoralisme, sur les forêts) accentuent le pouvoir des services techniques de l'Etat dans la gestion des ressources. À l'heure actuelle, le pourcentage de terres immatriculées demeure très faible, quelques pour cent du territoire, et se trouvent essentiellement en zones urbaines. Le dualisme juridique demeure, créant un flou sur les règles qui s'appliquent.

En phase avec les plans d'ajustement structurel et les politiques de privatisation, et sous la pression des institutions internationales, des réformes foncières visant à promouvoir la propriété privée ont été entreprises durant les années 80. Suite à la réticence des Etats et des populations, et aux réévaluations de l'impact de la propriété privée sur la productivité, les réformes actuellement en expérimentation visent davantage à sortir de la dualité juridique, en offrant un cadre juridique aux droits locaux. Diverses approches ont été expérimentées : gestion patrimoniale, plans fonciers ruraux. La décentralisation a parfois abouti, comme au Mali, à créer des domaines communaux, constitués des terres portant un aménagement d'intérêt communal. Mais au-delà des discours sur la gestion locale du foncier et des ressources, la volonté de l'Etat de reconnaître une certaine autonomie foncière locale reste souvent ambiguë.

La plupart des pays en développement se caractérisent ainsi par un dualisme juridique, issu de la coexistence, plus ou moins conflictuelle, de différents systèmes de règles foncières. Il s'agit même d'une pluralité juridique car, d'une part, il y a des incohérences et contradictions entre législations sectorielles, voire entre politique officielle et politique officieuse ; et, d'autre part, les systèmes fonciers locaux relèvent eux-mêmes d'un ensemble hybride de normes inspirées de différents registres juridiques (en Afrique de l'Ouest : coutumier, islamique, droit moderne).

Le décalage entre normes officielles et pratiques locales produit une incertitude sur les règles qui doivent s'appliquer dans un cas donné. Face au caractère abstrait et souvent peu applicable de législations qu'elles connaissent souvent mal, les autorités

1 C'est-à-dire en fait la quasi-totalité des terres, quels que soient par ailleurs les droits coutumiers qui s'exercent sur elles.

administratives sont amenées à arbitrer tantôt en fonction de la loi tantôt en fonction des règles locales. C'est parfois productif, permettant des adaptations souples. Mais cette situation favorise le plus souvent les acteurs puissants ou bien informés, qui sont les mieux à même de jouer de la confusion : élites urbaines se faisant attribuer des terres, autorités monnayant leur arbitrage, etc.

Cette pluralité juridique se double d'une pluralité dans les instances d'arbitrage et de gestion foncière : des autorités coutumières locales d'un côté, des agents de l'administration de l'autre ont des prérogatives, officielles ou non, et jouent un rôle effectif. Souvent, d'autres acteurs interviennent aussi dans la gestion foncière : élus locaux, politiciens, responsables associatifs, services techniques de l'administration. Lorsque ces différentes instances agissent de façon non coordonnée, chacun sollicite l'instance qu'il juge la plus favorable à ses intérêts. Un arbitrage dans un sens peut être contesté auprès d'une autre instance. La pluralité des normes et la défaillance des systèmes d'arbitrage contribuent ainsi à favoriser les conflits et leur réapparition permanente, et à politiser les enjeux fonciers.

Le foncier est donc nécessairement une question politique. Un des enjeux essentiels de la régulation foncière tient aux questions de gouvernance : qui a légitimité pour édicter les règles, en surveiller la mise en œuvre, sanctionner les transgressions, arbitrer les conflits ? Cette question est d'autant plus délicate que la pluralité juridique est importante et que l'Etat a voulu contourner les autorités coutumières, qui restent dans bien des cas légitimes aux yeux des populations.

Après avoir longtemps cherché à substituer un système « moderne » à des systèmes coutumiers jugés archaïques et inefficients, les politiques foncières contemporaines prennent – de façon plus ou moins claire – acte des dynamiques des systèmes fonciers locaux. Elles cherchent à offrir aux ruraux une sécurisation foncière fondée sur la reconnaissance des droits locaux par l'Etat, et à promouvoir une régulation foncière basée sur l'articulation des régulations locales et étatiques. Clarifier les règles reconnues comme légitimes par les différents protagonistes et en assurer une reconnaissance par l'administration locale sont des enjeux essentiels.

Repères pour un diagnostic foncier

Les situations concrètes sont très diversifiées et il est difficile de proposer une grille universelle. L'orientation du diagnostic dépend de sa finalité : premier repérage, étude ciblée sur un enjeu opérationnel dont la dimension foncière paraît importante, etc. Dans tous les cas, une première caractérisation des grands types de règles d'accès à la terre et aux ressources, et une identification des instances jouant un rôle reconnu dans la gestion foncière sont indispensables. Toutefois, il ne s'agit que d'une première approche, et il faut être conscient que les pratiques effectives risquent de différer fortement des règles qui apparaissent à cette première étape. Une analyse plus fine, fondée sur les pratiques, est souvent indispensable. On ciblera alors les diagnostics fins en fonction des problématiques de l'intervention, en n'hésitant pas à recourir à des spécialistes.

On donnera dans les sections suivantes des repères pour caractériser les systèmes fonciers locaux et comprendre leurs modes de régulations. À chacun de les adapter en fonction des contextes de travail, des réalités agraires et des objectifs.

● *Le cadre général*

● Histoire sociale et agraire régionale, politiques publiques et législations

Le foncier est au cœur de l'histoire agraire. La connaissance des grands traits de cette histoire est nécessaire pour contextualiser le foncier : les grandes périodes de l'histoire régionale ont toutes les chances de correspondre, directement ou indirectement, à des enjeux particuliers d'un point de vue foncier. La périodisation sera reprise et affinée au niveau local, lors des enquêtes.

Les grands traits de l'intervention étatique sur le foncier doivent être identifiés et datés dès le début du diagnostic : grands traits du dispositif légal, institutions intervenant sur le foncier, opérations de terrain sur le foncier (cadastrage, plans fonciers ruraux, etc.) ou opérations à dimension foncière (expropriations, nationalisations, aménagements hydro-agricoles, fermes d'Etat, etc.).

● Les outils du diagnostic foncier

La littérature socio-anthropologique et historique est indispensable pour replacer le foncier dans son contexte historique, social et politique, toujours sous-estimé par les agents de développement. Mais l'essentiel relève de l'enquête de terrain, selon les règles de l'enquête qualitative, en veillant à la cohérence entre le type d'information recherchée et le mode d'enquête : ainsi, une réunion collective des chefs de lignage pourra éclairer sur les normes d'accès à la terre, pas sur les pratiques effectives (cf. le chapitre 11). Il faut être particulièrement attentif aux enjeux du foncier, et croiser les informations. À partir du moment où l'antériorité d'occupation légitime les revendications foncières, l'histoire du peuplement devient un enjeu stratégique !

● Les normes et les pratiques

Lorsqu'on interroge un acteur rural sur le foncier, il aura tendance à présenter la « théorie locale » : « *Ici, on fait comme ça* ». Ce sont les « règles normatives ». Mais les pratiques ne correspondent jamais exactement aux normes. Elles peuvent même être fort différentes, et bien plus variées. Toute enquête foncière doit donc distinguer entre les normes et les pratiques effectives. Sans être ouvertement reconnues, certaines pratiques peuvent être généralisées et tacitement admises, et faire l'objet de procédures locales relativement standardisées : des ventes de terres, en principe interdites par la coutume, par exemple. Elles relèvent alors de « règles pragmatiques », non formulées, mais reconnues en pratique. Selon l'interlocuteur et la façon de mener les enquêtes, on peut alors découvrir ou passer complètement à coté de ce type de pratiques…

Des enquêtes auprès des ménages sont indispensables, tant pour comprendre les pratiques que pour reconstituer l'assise foncière des exploitations.

Pour rendre l'information plus visuelle, les cartes, photos aériennes, schémas sont des supports très utiles, permettant de localiser les informations, aussi bien historiques (histoire du peuplement) que foncières.

● *La construction sociale du territoire*

Le foncier traduit dans l'espace les rapports sociaux. Il n'y a jamais – ou presque – de terres « vacantes et sans maîtres », sur lesquelles aucun contrôle coutumier ne s'exerce.

À l'organisation physique du paysage se superpose une organisation sociale de l'espace, caractérisée par des implantations humaines reliées par des liens historiques et politiques. La première étape consiste à repérer les grandes unités socio-foncières et les différents pouvoirs qui s'exercent sur l'espace et les ressources, à les localiser, à situer leur zone d'influence, à caractériser leurs prérogatives actuelles. On se situe là à l'échelle de la petite région.

L'histoire de l'organisation sociale du territoire

Les droits de culture ou d'exploitation d'une ressource découlent en général d'un contrôle sur l'espace issu d'une première occupation de zones « vierges », ou de rapports d'alliance établis entre des groupes sociaux arrivés ultérieurement avec ceux qui détiennent ce contrôle territorial. Les pouvoirs sur les terres et les ressources naturelles relèvent souvent du politique et du magico-religieux.

Au Sahel, on peut identifier des « maîtres de terre », descendants des fondateurs, détenant un contrôle territorial d'origine magico-religieuse sur un espace, et habilités à autoriser les défrichements. Ils ont affecté des portions de brousse à des lignages « installés », venus renforcer leur poids politique. Alliés par des échanges matrimoniaux, ces derniers sont autonomes sur leur domaine lignager. Suite à l'accroissement démographique, des hameaux de culture ont été fondés, qui sont devenus des villages, avec une autonomie foncière partielle.

Parfois, des villages de guerriers ou de captifs ont été installés par un royaume précolonial, qui a pu effectuer des dotations de terre à ses alliés. Suite à des conquêtes, le pouvoir politique a pu être dissocié du pouvoir foncier. Des « étrangers », arrivés après la répartition de la brousse et sans liens matrimoniaux avec les « autochtones », ont obtenu des affectations de droits de culture. Dans les zones de front pionnier, des hameaux de migrants ont été créés, dont le chef a géré de façon autonome l'arrivée de nouveaux migrants. Parfois, l'Etat a installé des villages de colonisation, sur un espace théoriquement « purgé » des droits coutumiers.

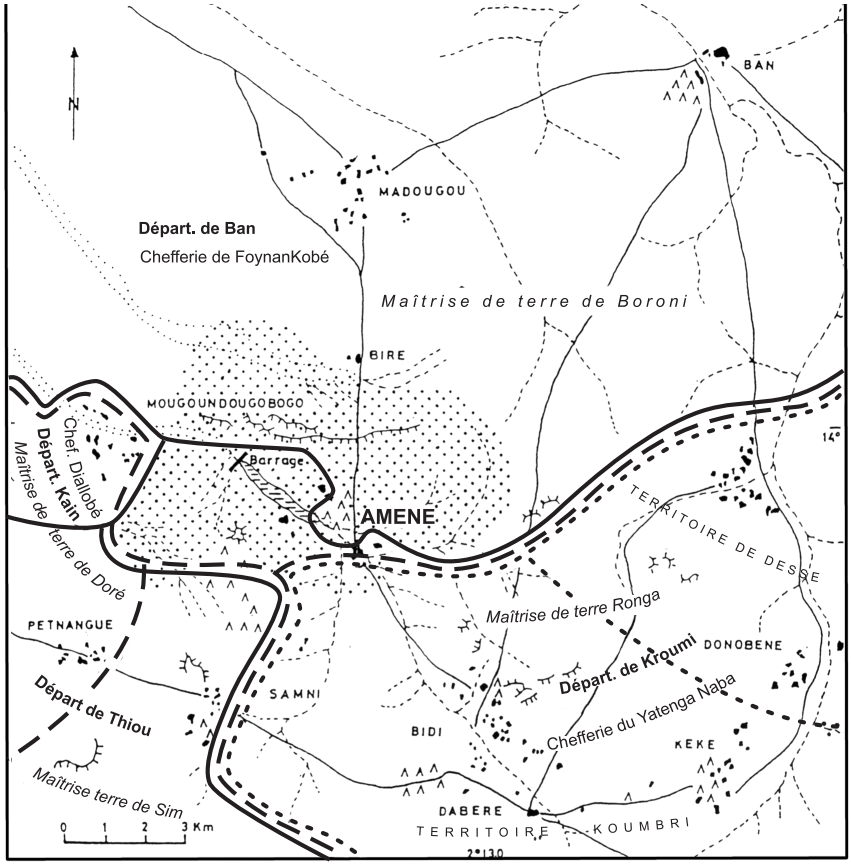
L'histoire du peuplement (l'arrivée successive des différents groupes sociaux, leur origine, leur mode d'installation), en rapport avec l'histoire politique régionale permet d'identifier les groupes ou familles qui détiennent (ou détenaient historiquement) un contrôle sur certaines portions d'espace, et les rapports entre ces groupes. Les maîtrises territoriales concernent fréquemment des micro-régions correspondant à des unités politiques historiques : le « village » n'est pas toujours une unité foncière pertinente. Le diagnostic nécessite de :

> localiser sur une carte, au moins grossièrement, les lieux de pouvoir foncier ;

> localiser si possible, au moins grossièrement, les espaces qu'ils contrôlent, ou certaines de leurs limites (parfois contestées) ;

> identifier les interdépendances entre lieux d'habitation (hameaux ou villages), qui n'ont pas tous nécessairement le même degré d'autonomie sur le plan foncier.

Représenter schématiquement ces « trames territoriales » permet alors de visualiser le statut foncier des différents lieux d'habitation, leurs interdépendances, les autorités ou les lieux dont ils relèvent et d'identifier les différents pouvoirs (éventuellement en concurrence ou contestés) qui s'exercent sur une portion d'espace donnée.



Cartographie ORSTOM-OUAGA

Source: Ouedrago M., in Bouju et Martinelli, 1990, A*nalyse ethno-sociologique des trames foncières dans le département de Koumi*, fasc.3 ; Projet vivrier Nord Yatenga.

➤ **Figure 1 : Les trames territoriales à Amené (Nord Burkina Faso)**

Il s'agit également d'analyser si ces autorités jouent désormais un rôle dans la régulation foncière, et lequel ? Un pouvoir ancien n'a, en effet, pas nécessairement de réalité actuelle.

Le contrôle de l'espace ne prend pas toujours une forme « géométrique », marquée par des limites claires et jointives. Souvent, le contrôle de l'espace est de type « topocentrique » : il s'exerce à partir d'un lieu (le lieu de fondation, par exemple), la capacité de contrôle se distendant avec l'éloignement du centre de pouvoir. On a ainsi des limites floues avec un *no man's land*, éventuellement contesté, entre deux unités territoriales.

Lorsque les activités d'exploitation relèvent de réseaux, il n'y a pas de « territoire » en tant que tel : ainsi au Cameroun forestier, les terres agricoles ne représentent qu'un espace réduit autour des villages, la chasse, l'extraction et la cueillette étant les activités principales. Un village ne contrôle pas une portion de forêt, mais les arbres exploités sont appropriés, et des pistes de chasse sont matérialisées, sur lesquelles le chasseur a l'exclusivité. On a ainsi une série de points et de réseaux, préférentiellement organisés autour des villages, qui s'entrecroisent et s'interpénètrent.

Il faut enfin faire attention au pouvoir de la carte : il est important de noter le caractère imprécis ou contesté de certaines informations et de résister à la tentation de délimiter des unités aux limites clairement définies si ce n'est pas le cas.

Là où l'Etat est fortement intervenu, les trames foncières peuvent être radicalement différentes. Dans les plaines rizicoles du Cambodge, la collectivisation a effacé toute trame de système « coutumier ». La redistribution des terres s'est effectuée il y a une dizaine d'années sous l'égide des anciennes brigades de production, rassemblant une série de familles d'un même village. On a aujourd'hui une propriété individuelle de fait, issue de cette redistribution, l'ancien chef de brigade de production continuant à assurer un rôle très lâche d'arbitrage.

Dans ce type de situation (décollectivisation), c'est sur l'étape suivante que doit se consacrer l'essentiel du travail : la trame foncière actuelle est en effet peu liée à la trame foncière ancienne et les mécanismes de régulation foncière ont été profondément modifiés.

L'impact de l'intervention publique

L'action de l'Etat superpose à l'organisation spatiale précédemment décrite un autre découpage (limites de localités, d'arrondissement) qui marque la zone d'influence des représentants locaux de l'Etat : quelles que soient leurs prérogatives officielles en matière foncière, ils interviennent dans la politique locale et dans l'arbitrage des conflits fonciers. Dans certaines régions ou sur certains espaces, l'Etat a imposé un statut foncier différent : aménagements hydro-agricoles, forêts classées, plantations industrielles, villages de colonisation, etc. Ces interventions publiques créent de nouvelles règles foncières, valables sur l'espace aménagé. Elles sont parfois acceptées : lorsque les aménagements hydro-agricoles concernent les populations locales, la redistribution des terres ne pose en général pas de problème, et le « permis d'exploiter » accordé par l'Etat est considéré comme un droit d'exploitation transmissible. Mais ces interventions publiques peuvent être à l'origine de contestations ou de zones d'ombre sur le statut de certains espaces : expropriations non acceptées, ou non légalisées et remises en cause en cas de changement politique, limites fluctuantes des aires protégées, etc.

Lors du diagnostic, le travail consiste donc à :

> repérer les unités administratives et les localiser sur le schéma des trames territoriales. Identifier les acteurs disposant de prérogatives officielles en matière foncière, et celles qu'ils exercent en réalité ;

> repérer et localiser les principaux lieux où l'Etat a introduit de nouvelles règles foncières, leur effectivité, l'existence ou non de contestation.

L'appropriation et le contrôle des ressources

Sauf exception, l'accès à la terre et aux ressources renouvelables fait l'objet de systèmes de règles. Mais les formes de contrôle sont plus ou moins rigoureuses selon la ressource, son statut, sa rareté, allant d'un accès quasi-libre à une appropriation privée stricte.

La complexité apparente des systèmes fonciers locaux vient du fait que :

> les modes d'appropriation et de contrôle dépendent de la ressource en question, et du contexte écologique et social local ;

> ils prennent des formes multiples, qui dissocient fréquemment le contrôle de la ressource et le droit de l'exploiter.

À l'échelle d'un village ou d'une grappe de villages, analyser les modes d'appropriation des ressources consiste à :

> identifier les différentes ressources utilisées ;

> repérer sur quels espaces s'exerce leur exploitation et qui sont les usagers effectifs ;

> identifier les autorités qui régulent l'accès et l'exploitation de cette ressource ;

> analyser les règles d'accès et de contrôle de la ressource ;

> analyser les éventuels décalages entre règles et pratiques.

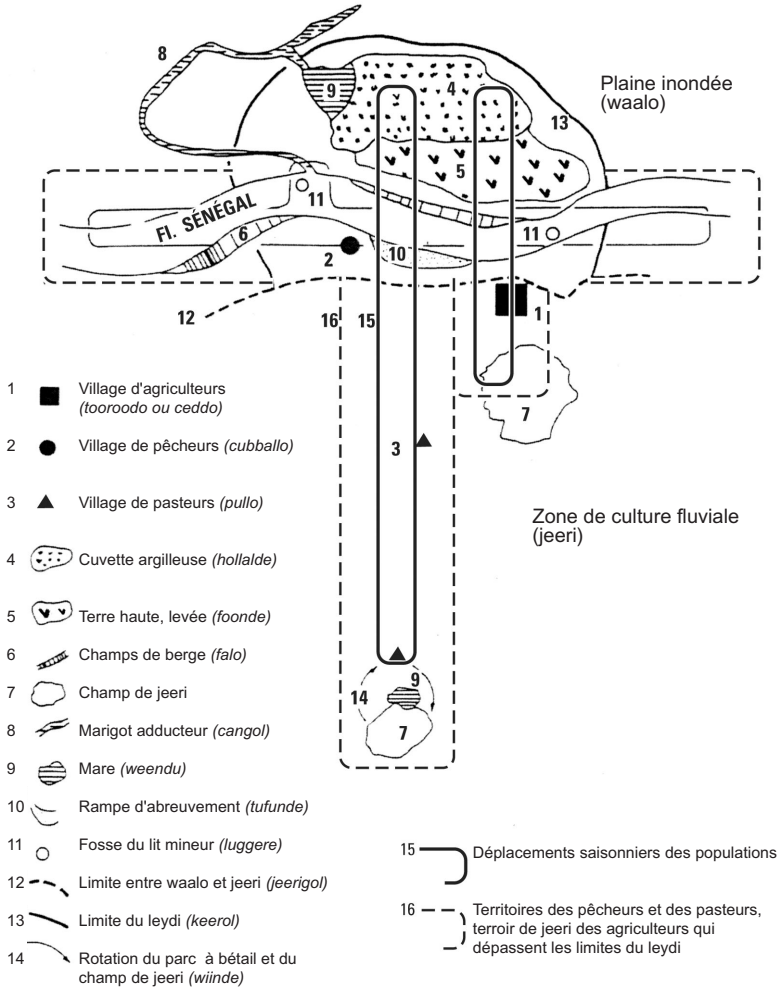
La notion d'espace-ressource

Une ressource naturelle n'est « ressource » que pour autant qu'elle fasse l'objet d'un usage. Les différentes activités d'exploitation du milieu s'exercent sur des espaces différents, avec des variations saisonnières. Une même portion de territoire peut faire l'objet d'usages différents, simultanément ou successivement. Une même activité peut s'exercer sur des espaces différents. Les modes d'accès et d'exploitation s'exercent sur un « espace-ressource », c'est-à-dire un espace donné, pour une ressource donnée, en une saison donnée.

Ces différents usages peuvent relever d'un même groupe social ou bien de différents groupes socio-ethniques ayant des spécialisations professionnelles.

Dans la moyenne vallée du Sénégal

L'espace est organisé en *leydi,* territoires agro-halio-pastoraux, qui englobent les différentes facettes du paysage. L'exploitation du milieu combine agriculture, élevage et pêche, rythmée par la crue du fleuve, qui inonde les cuvettes argileuses. En saison des pluies, les terres hautes sont cultivées en cultures pluviales, les troupeaux sont dans les pâturages lointains, les poissons se reproduisent dans les cuvettes. Après la décrue, les pêcheurs exploitent les fosses du lit mineur ; les cuvettes et les bourrelets de berge sont cultivés respectivement en sorgho et légumes, les troupeaux pâturent les résidus de récolte des champs pluviaux. En seconde partie de saison sèche, la pêche se concentre dans les dépressions du lit mineur, les troupeaux ont accès aux cuvettes de décrue. Le tout est organisé sous l'égide des *jom leydi* (maîtres du territoire).



BOUTEILLER J.L. ET SCHMITZ J., 1987, « *Gestion traditionnelle des terres et transition vers l'irrigation. Le cas de la vallée du Sénégal* ». Cahiers des sciences humaines, Paris, 23 (3-4) : pp.533-554

➤ **Figure 2 : Ecologie politique du territoire dans la moyenne vallée du Sénégal**

Les maîtrises foncières

Là où une ressource ne relève ni d'une propriété privée, ni d'un accès libre, les modes d'appropriation de la ressource se décrivent en croisant les types de droits détenus et le niveau d'organisation sociale auquel ils sont exercés.

On peut distinguer différents droits, qui peuvent être ou non cumulés :

> *droits « opérationnels »* : droit d'accès et de passage, droit de prélèvement, droit d'exploitation (droit de cultiver et de récolter le fruit de son travail) ;

> *droits « d'administration » des droits opérationnels* : droit de gestion interne (droit de répartir et de réglementer l'usage de la terre, au sein du groupe familial), droit d'inclusion/exclusion (droit autoriser ou interdire l'accès à d'autres), droit d'aliénation (droit de disposer librement de tous les droits précédents).

Ces droits peuvent être exercés à un niveau ou à un autre de l'organisation sociale (individu, groupe familial restreint, lignage ou segment de lignage, autorités foncières) et relever d'un groupe de parenté ou bien de groupes plus étendus. En outre, les ayants droit détenteurs de droits d'exclusion peuvent accorder des droits d'accès et de prélèvement à des acteurs extérieurs au groupe social qui contrôle une ressource : accueil temporaire de pasteurs, différentes formes de délégation de droit de culture, etc. La théorie des maîtrises foncières permet de décrire ces différents cas de figure.

Ainsi, en logique lignagère, les droits de culture sont en général contrôlés au niveau d'un individu ou d'une unité économique, la gestion foncière relevant d'entités sociales plus larges : unité de production, segment de lignage. Seuls les individus détenant un droit d'exclusion ou d'affectation peuvent déléguer un droit d'exploitation à un tiers. On ne peut parler de « propriété » au sens strict que lorsque l'ensemble de ces droits sont concentrés sur le même individu ou unité de production. En Afrique soudano-sahélienne, c'est le cas lorsque, suite à l'éclatement des unités de production et à la perte d'influence des lignages, la gestion foncière a lieu essentiellement au niveau des unités de production.

Modalité d'appropriation ▷ *Modalité de co-gestion* ▽	**Maîtrise indifférenciée** *(chose)* droit d'accès	**Maîtrise prioritaire** *(avoir)* droit d'accès et d'extraction	**Maîtrise spécialisée** *(possesion)* droit d'accès, d'extraction et de gestion	**Maîtrise exclusive** (propriété *fonctionnelle)* droit d'accès, d'extraction, de gestion et d'exclusion	**Maîtrise exclusive et absolue** *(bien)* droit "d'user et de disposer", et donc d'aliéner
PUBLIC commun à tous	Cures salées pour les troupeaux (Sahel)	Puits et forages non affectés (Sahel)		Forêts classées du domaine de l'Etat (Côte d'Ivoire), puits et forages affectés (Sahel)	Forêts non classées du domaine national (Cameroun)
EXTERNE commun à plusieurs groupes		Escargots géants des confins d'un finage forestier		Aire forestière servant de réserve foncière aux villageois	
INTERNE-EXTERNE Commun à deux groupes (par alliance ou contrat)			Forêt communautaire commun à deux villages (Cameroun)		
INTERNE Commun à un groupe (famille, lignage, village, région, nation, etc...)		Arbre Moabi éloigné (Cameroun) Finage forestier villageois	Concession d'exploitation de bois d'œuvre	Champs cultivés en jachères familiales Arbres Moabi proche (Cameroun)	Arbres de valeur commerciale appartenant collectivement au village ou à une famille et vendus aux exploitants
PRIVÉ Propre à une personne					Propriété privée immatriculée

KARSENTY, 1998, « *Différentes formes de droits dans l'accès et la gestion des ressources en Afrique et à Madagascar*», *in* table ronde *Dynamiques sociales et environnement,* Bordeaux, Regards, tome 3, pp.637-645, d'après LE ROY et al, 1996.

➤ **Figure 3 : Grille des maîtrises foncières/fruitières et quelques exemples africains**

Des règles spécifiques aux différentes ressources

Les différentes ressources renouvelables font l'objet de règles spécifiques, mises en œuvre par des autorités parfois différentes. En Afrique soudano-sahélienne on peut ainsi rencontrer un maître de terre, un maître de la brousse, un maître des eaux, un chef des chasseurs ou des pêcheurs, etc.

L'antériorité d'occupation et la marque du travail sont deux formes fréquentes d'appropriation : la marque du travail octroie un bénéfice exclusif. Ainsi, celui qui a semé contrôle la terre jusqu'à la récolte ; une jachère est appropriée par le groupe familial qui l'a défrichée ; un investissement permanent (puits, terrasses, etc.) ou une plantation d'arbre confèrent en général des droits permanents et transmissibles. Ce principe explique en partie la différence de statut entre le foncier agricole et le foncier des ressources naturelles renouvelables, qui sont prélevées, mais non produites.

De plus, alors que les terres agricoles sont appropriées au niveau des unités familiales, ces ressources renouvelables sont en général « communes » à différents groupes familiaux, non pas au sens où elles seraient appropriées en commun et gérées de façon démocratique, mais au sens où ces différents groupes disposent ensemble de droits de prélèvement sur cette ressource, sous l'égide d'une autorité qui en contrôle l'accès et les règles d'exploitation.

Pour chacune des ressources, le diagnostic doit permettre de répondre aux questions suivantes :

> qui sont les ayants droit directs (du fait même de leur appartenance au groupe) ?

> y a-t-il des « utilisateurs autorisés », qui ne sont pas ayants droit, mais ont obtenu le droit de prélever ou d'exploiter ?

> y a-t-il des utilisateurs non autorisés ?

> quel pouvoir détient-il les droits d'administration de la ressource ?

> quelles sont les règles d'exploitation ?

> y a-t-il conflit sur l'accès, les règles d'exploitation, les instances d'arbitrage ?

La diversité des règles renvoie aux caractéristiques propres de la ressource, mais aussi à des principes locaux. Le contrôle des ressources naturelles relève souvent de pouvoirs magico-religieux, des rituels étant nécessaires pour assurer une chasse fructueuse, pouvoir défricher une brousse, garantir la fertilité des terres agricoles. Là où ils existent, ces rituels scandent aussi le calendrier d'exploitation, ouvrant la saison de la chasse, de la pêche ou des semis.

Outre les modalités d'accès à la ressource, les techniques d'exploitations peuvent aussi être réglementées, autorisant une technique (de pêche ou de chasse, de défrichement) et en interdisant d'autres. Enfin, là où différents usages coexistent ou se superposent, des règles régissent leur cohabitation : succession dans le temps, non-interférence : gardiennage de nuit des bêtes, clôture des champs ou au contraire exclusion du bétail des zones cultivées, etc.

Au Sahel, les pâturages ne sont pas appropriés directement. Le contrôle de l'accès aux pâturages s'exerce via le contrôle des points d'eau, l'accès à l'eau étant indispensable pour pouvoir exploiter un pâturage. Les points d'eau naturels sont d'accès libre. Les points d'eau artificiels sont appropriés par ceux qui les ont créés. Du fait des aléas saisonniers, la mobilité est essentielle pour le pastoralisme. Pour préserver cette mobilité,

une réciprocité de l'accès à l'eau (et donc aux pâturages) est nécessaire : un propriétaire de puits ne refusera pas l'accès à un troupeau de passage, mais pourra définir la durée du séjour, en fonction de l'état de la ressource. Il dispose ainsi d'une maîtrise prioritaire, mais non exclusive, sur les ressources qu'il contrôle, un droit d'accès étant garanti aux « étrangers ».

Les droits de chasse et de cueillette peuvent être exclusifs sur un espace donné : en Afrique centrale, la pose de pièges sur une piste de chasse est réservée à celui qui a créé la piste et installé les pièges, tant que ceux-ci sont en état de fonctionner.

Les droits sur l'arbre sur les terres agricoles sont fréquemment dissociés des droits de culture sur la parcelle ; ils peuvent être différents pour la cueillette des fruits, l'élagage des branches, l'abattage du tronc, etc.

Les règles peuvent varier selon la saison et le type de ressource : règles différentes pour les pâturages de brousse d'hivernage, la vaine pâture sur les champs récoltés, le pâturage de saison sèche en bas-fond.

Sur la carte des maîtrises foncières, on peut localiser les zones contrôlées par tel ou tel groupe social et les groupes sociaux détenteurs de droits d'exploitation ou de prélèvements.

Les règles d'accès et de contrôle des ressources sont enfin évolutives. Lorsqu'une production apparaît ou se développe, de nouvelles règles foncières, spécifiques, se mettent en place. Les règles évoluent aussi en fonction des évolutions du contexte. Elles peuvent devenir plus exclusives :

> restriction des droits accordés à des tiers, au profit de tel ou tel groupe d'ayants droit ;

> restriction sur les règles d'exploitation (interdiction de telle ou telle technique) ;

> appropriation de nouvelles ressources : amasser et stocker les résidus de récolte, par exemple, entraîne une privatisation d'une ressource auparavant commune ;

> ou au contraire se relâcher, voire aboutir à des situations de libre accès, de fait.

● *L'assise foncière des exploitations*

Pour assurer leur reproduction économique et sociale, les unités de production contrôlent et mettent en culture un certain nombre de parcelles agricoles. Les différenciations dans l'accès à la terre sont souvent une des sources majeures de différenciation économique, avec des implications fortes sur la trajectoire des unités de production (cf. chapitre 31).

● Les modes d'accès à la terre

Les modes d'accès à la terre dépendent étroitement des contextes sociaux. En Afrique, l'accès à la terre est étroitement lié aux identités sociales : il dépend du statut social du groupe familial, et de la position de la personne en son sein : jeune non marié, jeune chef de ménage, femme, etc. En général, certaines familles détiennent un contrôle foncier lignager, et les autres n'ont accès à la terre que par l'établissement de relations de clientèle avec elles. Au niveau des unités de production, les droits sur les terres agricoles sont en général des droits saisonniers d'exploitation, et non des droits d'appropriation du « fonds » lui-même. On ne peut donc parler de *propriété* au sens propre.

Lorsque la terre est disponible, la défriche est un mode important d'accès à la terre, et la surface cultivée par les exploitations dépend essentiellement de leur force de travail (et du matériel agricole). La taille du groupe familial est alors discriminante. Lorsque l'espace agricole est fermé, l'héritage et les transactions deviennent déterminants, et des différenciations importantes peuvent se produire.

Des interviews de notables ou de personnes ressources peuvent permettre d'identifier les grands traits des modes d'accès à la terre (défriche, héritage, achats, dons, faire-valoir indirects, etc.). Néanmoins, des enquêtes individuelles sur échantillon raisonné sont indispensables pour identifier les pratiques effectives et les écarts à la norme, ou encore pour quantifier les phénomènes.

La dynamique foncière et la différenciation

La dynamique foncière s'analyse à deux niveaux :

> à l'échelle locale ou micro-régionale, on peut analyser les évolutions dans les grands modes d'accès à la terre, les événements qui ont des répercussions foncières ; on identifie aussi les types d'exploitation qui sont en extension et ceux qui cèdent des terres, temporairement ou définitivement ;

> à l'échelle des exploitations, on peut suivre la trajectoire d'unités familiales. Dans les systèmes où la taille des unités de production peut varier de quelques individus à plusieurs dizaines, le cycle de segmentation des unités familiales détermine la trajectoire foncière des exploitations. Dans les exploitations réduites au ménage, le cycle démographique du ménage est déterminant.

Cette analyse permet de comprendre comment évolue la distribution de la terre entre les exploitations, ainsi que les relations entre exploitations : qui vend et qui achète ? Qui prend des parcelles en droits délégués et qui en donne ? Qui fournit de la main-d'œuvre à qui ? On peut alors caractériser les processus de différenciations foncières et analyser leurs répercussions sur les systèmes de production et les performances économiques. L'analyse foncière rejoint alors l'analyse de la diversité des exploitations et de leurs trajectoires (cf. chapitre 31).

Le lien entre différenciation foncière et différenciation économique n'est cependant pas mécanique : d'une part certains types de terrains et les systèmes de culture correspondant peuvent avoir un enjeu économique déterminant, même avec de faibles surfaces ; d'autre part, les déterminants économiques de la différenciation peuvent se situer ailleurs, notamment dans les activités non-agricoles.

Dans le delta du fleuve rouge, au Vietnam, la répartition des rizières, dix ans après la décollectivisation, demeure étonnamment égalitaire. Cela n'empêche pas des différenciations économiques rapides, visibles à travers l'habitat : les enjeux économiques sont dans l'élevage de porcs, les vergers, les activités commerciales.

Les modes de régulation foncière

Un système foncier n'est pas l'application mécanique d'une série de règles strictes. Il y a toujours débat sur l'application des règles et besoin d'arbitrage. C'est encore plus vrai lorsque différents principes et règles, différentes autorités, coexistent. Au-delà des règles et de la répartition des terres, il faut comprendre les modes concrets de régulation. Là encore il ne faut pas en rester à la description des prérogatives officielles des acteurs, mais s'intéresser aux modes effectifs de régulation foncière, tels que les révèle l'analyse de l'insécurité, des conflits, des itinéraires de sécurisation foncière.

Acteurs et dispositifs locaux d'administration foncière

Différents pouvoirs jouent un rôle dans la gestion foncière, à l'échelle locale ou micro-régionale. Le dispositif étatique prévoit un certain nombre d'instances, à l'échelle locale et supra-locale : administration territoriale, élus, services techniques déconcentrés, justice, police ou gendarmerie, commissions foncières d'arrondissement... Les ONG ou projets ont pu créer eux aussi des instances. Mais le dispositif formel ne dit pas grand chose des pratiques effectives. Certains acteurs peuvent ne pas être à même de jouer leur rôle. D'autres acteurs, formels ou informels, peuvent au contraire être très influents.

Au-delà du schéma formel, il est important de comprendre les mécanismes effectifs de la régulation foncière : qui est mobilisé ? Dans quel cas ? Comment se font les arbitrages sur des conflits ? Quelles sont les procédures, même informelles, qui sont suivies ? Y a-t-il une régulation effective, au sens où ces différents acteurs trouvent une façon de collaborer qui favorise le règlement des conflits ou bien au contraire l'éclatement des pouvoirs sur le foncier aboutit-il à des arbitrages contradictoires, rendus par des instances différentes, favorisant la reproduction ou l'escalade des conflits ?

Insécurités diverses et sécurisations foncières

La sécurité foncière est indispensable pour la paix sociale comme d'un point de vue productif : une incertitude sur le fait de pouvoir bénéficier des fruits de son travail réduit les incitations à investir dans des actions à moyen terme. La sécurité foncière ne dépend pas seulement de la nature des droits détenus, mais aussi – et surtout – du fait qu'ils ne seront pas contestés sans raison, et qu'ils seront confirmés en cas de contestation non fondée. La question de la sécurité foncière renvoie donc directement aux questions d'arbitrage.

Les contradictions entre normes locales et légales entraînent fréquemment une insécurité foncière potentielle : les droits des ruraux ne sont pas reconnus légalement. Mais ceci n'a pas nécessairement de répercussion concrète, si les règles locales sont reconnues par tous. De même, une situation de forte compétition foncière ne provoque pas forcément d'insécurité, si cette compétition a lieu au sein de règles partagées. Un migrant n'est pas toujours en situation d'insécurité, même s'il ne cultive que des terres en droit délégué, si ses relations avec son tuteur sont cordiales, s'il a acquis une position économique importante, ou si l'Etat appuie les mouvements migratoires dans cette région. À l'inverse un ayant droit lignager peut être en insécurité si ses droits ne peuvent être exercés ou garantis. L'insécurité foncière dépend donc beaucoup des contextes et des rapports de force.

Enfin, un contexte marqué par une insécurité juridique potentielle et une évolution rapide des droits n'aboutit pas nécessairement à une insécurité et à des conflits. Ainsi, même si elles ne sont régies par aucune règle normative, locale ou étatique, les transactions foncières peuvent faire l'objet de règles pratiques assurant une certaine sécurité : recours aux témoins, validation par une autorité locale, recours à un contrat écrit qui, sans que son contenu soit complet, suffit à attester l'existence de la transaction. Il existe ainsi fréquemment des processus de sécurisation foncière, mobilisant tant des autorités locales que l'administration territoriale locale, et qui, bien qu'informels, assurent une certaine stabilisation du jeu foncier.

Face à des situations d'insécurité, les acteurs ne restent en effet pas inactifs, et tentent de stabiliser leurs droits par différents moyens : alliances matrimoniales avec les autochtones, renforcement du lien de clientèle et des aides et cadeaux donnés aux tuteurs, restrictions sur les arrangements, recours à l'écrit ou aux témoins, volonté d'impliquer l'administration locale etc. Il faut aussi enquêter sur ces pratiques de sécurisation, c'est-à-dire les processus par lesquels les droits sont reconnus et garantis.

On s'intéressera donc aux formes concrètes que prend l'insécurité foncière, pour en comprendre les causes et identifier qui en souffre. Il est préférable d'éviter de parler d'insécurité en général pour, au contraire, décrire et caractériser précisément les formes effectives d'insécurité foncière, et analyser qui elles concernent, et comment elles se matérialisent. Pour les différents statuts fonciers et types d'acteurs, il faut donc vérifier l'existence ou non d'insécurité effective, ses formes, et ses conséquences. Cette insécurité peut être d'ordre juridique, contractuel ou institutionnel.

La régulation de l'accès aux ressources communes

Une gestion durable des ressources «communes» est possible s'il existe des règles effectives en contrôlant l'accès et l'exploitation. De fait, dans la majorité des cas, l'exploitation des ressources naturelles renouvelables n'est pas totalement libre. Il est réservé, dans le respect de certaines règles d'exploitation, à certains acteurs : soit la ressource est contrôlée par un groupe social donné et l'accès réservé à ses membres et aux groupes alliés, soit le geste même de prélever confère un droit exclusif.

Les conditions favorables à l'émergence ou au maintien de ressources communes les plus fréquemment citées sont les suivantes :

> des ressources relativement rares, représentant un enjeu important pour les acteurs, et pour lesquelles la gestion individuelle est coûteuse ou inefficace ;

> des droits exclusifs, sur un espace clairement délimité, pour des ayants droit identifiés ;

> un système de règles, légitime et efficace, garanti par un système d'autorité légitime ;

> des ayants droit partageant des principes communs de vie sociale ;

> l'absence d'opposition de l'Etat à ce mode de gestion.

Des règles ne sont efficaces que s'il y a des mécanismes de surveillance et de sanction pour les transgressions. Les sanctions doivent être effectives et graduelles. Des mécanismes, associant les ayants droit, sont nécessaires pour renégocier et modifier les règles.

L'effectivité de la régulation de l'accès aux ressources renouvelables demande cependant une analyse empirique car :

> toutes les ressources ne relèvent pas de systèmes élaborés de gestion ;

> alors que la théorie met l'accent sur des communautés homogènes, les systèmes de contrôle sont étroitement liés à la structure socio-politique, et donc aux inégalités sociales et statutaires ; les usagers sont souvent hétérogènes ;

> les évolutions foncières et sociales peuvent remettre en cause les règles ;

> dans bien des cas, les conditions d'une gestion « en commun » ne sont pas réunies : forte intervention de l'Etat en contradiction avec les règles locales, présence d'acteurs « externes » ne partageant pas les normes et les modes de contrôle social local, augmentation de la pression économique sur la ressource.

Il convient donc d'analyser, pour les différentes ressources renouvelables :

> s'il y a des règles locales d'accès et d'exploitation ;

> quelles sont les instances locales ayant pouvoir sur ces ressources ?

> s'il existe des contradictions avec les règles et instances étatiques ;

> s'il existe des usagers non autorisés et des comportements opportunistes et dans quelle mesure les systèmes d'autorité veulent et sont capables de réguler les abus.

Les conflits et leur résolution

Les conflits sont inhérents à la vie sociale. Ils sont une des formes de la compétition pour les ressources et un des moyens par lesquels évoluent les règles. L'accent actuel mis sur les conflits fonciers ne doit pas conduire à idéaliser une situation « ancienne » où une communauté idéale aurait vécu en parfaite harmonie.

La définition de ce qu'on appelle *conflit* est délicate : entre des désaccords et des litiges qui se règlent au sein du groupe familial, et des conflits violents, impliquant de nombreux acteurs et l'intervention de la force publique, il existe une large gamme de situations intermédiaires.

L'intérêt de l'analyse des conflits est qu'ils sont révélateurs, tant des dynamiques sociales et des enjeux autour du contrôle des ressources, que des différents groupes stratégiques en présence et des modes effectifs de régulation. Cette analyse ne doit cependant pas conduire à surestimer l'ampleur des conflits, et faire oublier tous les litiges qui se règlent sans faire de bruit : les procédures de prévention et de régulation des conflits sont tout aussi importantes à cerner.

Les conflits fonciers ne sont pas la conséquence mécanique de la pression sur les ressources : ils sont très fréquents en zone de colonisation ; ils sont souvent révélateurs des défaillances des systèmes d'arbitrage.

Analyser les conflits signifie :

> repérer les principaux types de conflits existant dans la région, et identifier les grands types d'enjeux et d'acteurs concernés ;

> pour un certain nombre de conflits, procéder à une étude plus approfondie, en croisant différentes sources pour reconstituer leur histoire, les acteurs, l'origine et l'objet du litige, les argumentaires des parties et la ou les légitimités auxquelles ils se réfèrent, les différentes étapes du conflit, les acteurs mobilisés pour arbitrer ou intervenir comme médiateur, l'issue du conflit.

L'analyse fine permet ainsi de distinguer les différents types de conflits et les éléments de contexte qui les favorisent, d'analyser dans quelles circonstances et selon quels processus des litiges s'enveniment et éclatent parfois avec une violence inattendue, de comprendre la façon dont les différents pouvoirs et autorités sont ou non mobilisés, et l'impact de leur intervention. Elle permet aussi de comprendre les fondements des conflits qui, au-delà du simple accès à la terre, mettent fréquemment en jeu des questions de pouvoir et d'identité, et les arguments que mobilisent les uns et les autres pour justifier leur position.

L'analyse des différentes interventions visant à pacifier la situation et à résoudre le problème aux différentes étapes du conflit constitue un excellent révélateur des modes concrets de régulation foncière, des autorités mobilisées selon le type de litige, des principes à partir desquels ils statuent, de l'efficacité de leur intervention.

Enquêter sur les conflits est cependant délicat, du fait de la tension qui leur est liée. Il convient de croiser les sources d'informations, de recueillir autant de versions que possible, de la part d'acteurs diversifiés. Il est également intéressant d'étudier des litiges mineurs ou aisément régulés.

LES ENJEUX FONCIERS D'UN AMÉNAGEMENT

Tout aménagement intervient sur un espace où s'exercent des droits. Transformant la valeur des ressources, il suscite des convoitises. Là où il implique une redistribution des droits, il peut provoquer une spoliation partielle ou totale des ayants droits antérieurs. Bien souvent conçus selon une logique trop technique, les aménagements spécialisent l'espace, déstructurant les complémentarités d'usages sur un même espace et excluant certains usagers.

Enfin, faute d'avoir négocié les règles d'accès et d'exploitation qui vont s'appliquer après l'aménagement, l'intervention favorise des situations d'accès libre sur des ressources de valeur, aggravant la compétition, la surexploitation, et les conflits pour tenter de s'adjuger des droits exclusifs. C'est le cas de tous les reboisements « communautaires » qui laissent dans le flou la question de qui, et selon quelles modalités, pourra exploiter les arbres.

Tout aménagement doit donc faire l'objet d'une réflexion *ex-ante* sur ses enjeux fonciers, et d'une négociation préalable sur les règles d'accès et d'exploitation post-aménagement. Déterminant la distribution entre les acteurs des avantages potentiels de l'aménagement, ces règles représentent un enjeu essentiel, et on ne peut les laisser dans le flou sans risque.

● *Les groupes stratégiques*[2] *et les enjeux latents*

Au-delà du diagnostic foncier régional (cf. chapitre 211), un diagnostic pré-aménagement centré sur la zone à aménager est indispensable pour repérer les pouvoirs qui s'exercent dessus, identifier les ayants droits actuels, anticiper les impacts fonciers

2 On appelle groupe stratégique un ensemble de personnes partageant la même position par rapport à une question ou un enjeu. La notion de groupe stratégique est empirique. Des critères de statut social, d'âge, de niveau économique, de rapports de clientèle ou d'affiliations politiques interviennent dans la composition des groupes stratégiques. La configuration des groupes doit être analysée empiriquement dans chaque situation.

prévisibles. Il sera d'autant plus « rapide » et ciblé que l'on disposera d'une connaissance préalable du contexte foncier local.

Ainsi, pour un aménagement de bas-fond, un diagnostic pré-aménagement signifie :

> comprendre la position de l'espace concerné dans les trames territoriales, et identifier les pouvoirs qui s'exercent dessus ;

> identifier les différents usages et usagers de l'espace à aménager ;

> cerner le profil du groupe demandeur et la position des leaders ;

> identifier les règles d'accès au bas-fond et le parcellaire.

Il n'est pas toujours indispensable de procéder à un levé parcellaire pré-aménagement systématique. Mais comprendre les règles d'accès aux bas-fonds est indispensable pour pouvoir discuter les règles post-aménagement.

Trames foncières et repérage des usagers se représentent aisément sur un schéma du bas-fond. Superposés avec la carte topographique et la localisation prévue de l'ouvrage, ces schémas permettent de lire aisément les enjeux fonciers de l'aménagement pour les différents types d'acteurs.

Cerner le profil du demandeur et la position des leaders

Il s'agit là de comprendre quels sont les individus et les groupes d'acteurs qui ont les mêmes intérêts par rapport au projet et de pressentir ce que chacun peut y gagner ou y perdre. On s'intéresse particulièrement à ceux qui risquent d'être lésés, à ceux qui portent le projet, à la position des divers pouvoirs locaux.

Ce repérage est indispensable pour comprendre la composition sociale et foncière du groupe demandeur, et ses motivations : regroupe-t-il des paysans ayant des parcelles dans l'espace à aménager et cherchant à les améliorer ? Des gens exclus des bas-fonds espérant gagner un accès à travers l'aménagement ? S'agit-il de paysans « mobilisés » par un leader qui cherche un atout personnel ? Identifier les groupes stratégiques est indispensable pour comprendre les attitudes des uns et des autres lors des discussions et négociations, éviter d'être instrumentalisé et être capable d'anticiper sur des blocages ou tensions possibles, si certains éléments ne sont pas pris en compte.

● *Clarifier le statut foncier de l'aménagement et ses règles de gestion*

Cette clarification doit être partie intégrante du processus de préparation du projet, en discussion avec les populations, et un préalable au lancement des travaux. Cela signifie :

> préciser qui seront les ayants droit : les ayants droit actuels ? d'autres ? tout le monde ? sous quelles conditions ?

> anticiper les effets négatifs pour certains acteurs et négocier les modalités de réinstallation ou de dédommagement ;

> négocier les règles d'accès et d'exploitation après aménagement ;

> préciser les modalités de prise de décision sur la gestion de l'ouvrage et sur les conflits éventuels ;

> préciser le statut juridique de l'ouvrage (qui reste souvent dans un flou total) et les prérogatives des instances habilitées à prendre des décisions.

Ces négociations engagent d'abord les futurs usagers, les communautés concernées et les autorités légitimes et compétentes. Les règles ne seront légitimes que dans la mesure où elles auront été négociées, et si elles s'appuient sur des principes et des autorités légitimes aux yeux des ruraux. Ces règles doivent donc être négociées sur la base des systèmes fonciers locaux et des conditions de viabilité de l'aménagement, et non de principes abstraits[3]. Pour pouvoir être opposables à des tiers, ces règles et les instances de décision correspondantes doivent, autant que possible, être reconnues par l'administration.

Le foncier est une question complexe, dont les enjeux économiques, sociaux et politiques sont importants. La lecture de travaux de recherche sur la région concernée est importante. Des travaux de synthèse récents donnent accès à l'état des connaissances plus générales, et permettent d'approfondir les différentes facettes de la question, qui n'ont pu être qu'abordées ici. Sur le terrain, le recours à des spécialistes est souhaitable dès qu'une compréhension fine apparaît nécessaire.

Bibliographie

Blanc-Pamard C., Cambrezy, L. (Coord), 1995, *Terre, territoire, les tensions foncières*, Orstom éd., coll. « Colloques et séminaires », Dynamiques des systèmes agraires.

Crousse B., Le Roy E., Mathieu P.(dir.), 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*. Manuel d'analyse et de gestion foncières, éd. Karthala, Paris.

Cubrilo M., Goislard C., 1998, *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire*, éd. Karthala, Coopération française, Paris, 415 pages.

Lavigne Delville P. (dir), 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique rurale? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Ministère de la Coopération/Karthala, Paris, 744 pages.

Lavigne Delville P., Toulmin C. & S. Traoré (dir.), 2000, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques locales et interventions publiques*, Paris & Saint-Louis, Karthala-Ured.

Le Bris E., Le Roy E., Matthieu P., *L'appropriation de la terre en Afrique noire ; manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, éd. Karthala, 1991, Paris, 359 p.

Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables.* Ed. Karthala. Paris, 388 p.

3 Gestion « rationnelle », « équité » théorique.