

Les Notes de la C2A

Quelles politiques foncières promouvoir pour sécuriser les agricultures familiales en Afrique¹ ?

Numéro 24 - Février 2016

Dans un contexte de pression accrue sur les terres et les ressources naturelles, la formalisation (reconnaissance légale et écrite) des droits fonciers est aujourd'hui présentée comme un moyen à privilégier pour une meilleure sécurisation foncière. Elle est mise en œuvre dans le cadre de réformes foncières, plus ou moins cohérentes avec les principes définis dans les conventions internationales comme les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers adoptées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale le 11 mai 2012 après une large concertation avec les acteurs de la société civile. Quel bilan peut-on tirer de ces réformes en marche ? Permettent-elles réellement de sécuriser les droits fonciers des éleveurs et agriculteurs familiaux ? Au-delà des déclarations d'intention, quelles mesures concrètes peuvent prendre aujourd'hui les bailleurs de fonds pour soutenir efficacement un accès équitable à la terre et aux ressources naturelles, et inciter les États à promouvoir des politiques en ce sens ?

4 principes de base pour promouvoir des politiques foncières plus inclusives

Les derniers travaux du Comité technique « Foncier et développement »², montrent que malgré certains acquis, les politiques foncières contemporaines ne sécurisent aujourd'hui pas assez les éleveurs et agriculteurs familiaux alors qu'ils produisent plus de 70 % de l'alimentation mondiale, fournissent plus de 60 % de l'emploi dans les pays les moins avancés et restent garants de la plus grande biodiversité végétale et animale. C'est pourquoi les membres de la commission Agriculture et alimentation (C2A) appellent les bailleurs de fonds internationaux à conditionner leur financement d'appui aux réformes foncières à au moins 4 critères : 1/ l'organisation de débats publics éclairés et élargis qui impliquent les acteurs de la société civile, 2/ l'élargissement de l'offre de sécurisation pour qu'elle prenne en compte les réalités socio-foncières des agricultures familiales, 3/ la régulation des investissements privés et publics, et 4/ la mise en place d'un environnement institutionnel et économique favorable à l'investissement pour les agricultures familiales.

Quelques-unes des caractéristiques clés des politiques foncières contemporaines

DES DÉCALAGES ENTRE LÉGISLATIONS NATIONALES ET PRATIQUES LOCALES

Pour contrôler les territoires, les pouvoirs coloniaux de droit civiliste ont développé une conception exclusive et privative de la propriété foncière, fondée sur la purge des droits coutumiers existants et le monopole de l'État (système de l'immatriculation³). Dans cette logique de « création de la propriété par le haut », les droits fonciers existants étaient abolis ou transformés en simples droits d'usage, la propriété privée étant réservée aux colons, à l'État et à sa clientèle par le biais de la remise de

titres fonciers. Dans les pays de *Common law*, les instances coutumières ont été mieux reconnues par les législations nationales, mais très souvent, leurs droits de gestion sur les terres ont été en réalité considérés comme des droits de propriété absolus. Les systèmes complexes de gestion des droits locaux ont là aussi été remplacés par une forme d'appropriation privée, induisant des modifications profondes par rapport aux systèmes antérieurs de gestion des terres.

Aux indépendances, certains États ont conservé les dispositions coloniales au nom de la modernisation (Togo et Côte d'Ivoire), lorsque d'autres ont tenté

¹ Cette note a été préparée à partir d'un travail de capitalisation des réformes en cours en Afrique de l'Ouest et à Madagascar. Si les configurations politiques, socio-économiques et institutionnelles sont variables dans le reste du continent, on y retrouve les mêmes problèmes d'effectivité des politiques foncières qu'en Afrique de l'Ouest et à Madagascar. Les conclusions tirées dans cette note valent donc pour l'ensemble du continent africain et peuvent être riches d'enseignements pour les autres continents, en particulier en Asie du Sud-Est, où le principe de la reconnaissance des droits locaux des minorités ethniques et des petits paysans est loin d'être acquis.

² Voir en particulier, *La formalisation des droits dans les pays du Sud* et *Le guide d'analyse ex-ante des projets agricoles à emprises foncières* téléchargeables librement sur le portail www.foncier-developpement.fr

³ Pour en savoir plus sur le système de l'immatriculation, voir Hubert Ouedraogo, *Mythes et impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives*, Comité technique « Foncier et développement », AFD, MAEDI, Paris, 2011. <http://www.foncier-developpement.fr/publication/mythes-impasses-de-limmatriculation-fonciere-et-necessite-dapproches-alternatives/>

des réformes visant à réduire les inégalités d'accès à la terre et à ses ressources (Sénégal et Burkina Faso). Dans tous les cas, seule une portion infime des territoires était finalement enregistrée, les populations continuant à se référer aux réglementations coutumières et à privilégier des arrangements fonciers locaux. Ces décalages entre pratiques locales et législations nationales, ainsi que la complexité des procédures d'accès au titre, ont été très largement instrumentalisés par les élites en place et expliquent en partie l'échec des États à faire appliquer ces lois.

Cet échec ne découle pas seulement d'un manque de moyens : il traduit aussi l'absence de volonté politique ou les difficultés à remettre en cause les rapports de pouvoir en place, avec comme conséquence une exclusion de l'accès aux ressources, plus ou moins explicite, d'une partie des populations. Pendant longtemps, l'ineffectivité des lois foncières, et les abus de pouvoir qu'elles permettaient, étaient absents des débats internationaux. Le tournant néolibéral des années 1990 va remettre à l'agenda une question explosive, qui est l'un des facteurs à l'origine de nombreuses crises politiques à travers le continent (Rwanda, Côte d'Ivoire, Kenya, etc.).

DES CONTEXTES ÉVOLUANT RAPIDEMENT, DES DÉFIS SANS PRÉCÉDENT

Les politiques foncières contemporaines s'inscrivent dans des contextes évoluant rapidement. La croissance démographique en Afrique est l'une des plus fortes au monde. Le continent est aussi l'un des plus vulnérables au réchauffement climatique. L'ouverture démocratique des années 1990 et la volonté d'aller vers une décentralisation progressive se concrétisent actuellement par la création et le renforcement des compétences transférées à de nouvelles collectivités territoriales dirigées par des élus. Elles sont aujourd'hui appelées à jouer un rôle déterminant dans le développement économique et la gestion durable des territoires, sans que les moyens financiers suivent toujours. En matière de gestion foncière, ces processus de décentralisation ont paradoxalement éloigné les centres de décision des populations. On est ainsi passé de modes de gouvernance locale, qui s'effectuaient traditionnellement principalement aux niveaux villageois ou intra-villageois, à une gestion au niveau communal.

UNE VISION DUALE DU DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE

La sécurité alimentaire des pays doit passer par un soutien fort des États et de leurs partenaires aux agricultures familiales qui produisent aujourd'hui plus de 70 % de l'alimentation mondiale. Mais dans un contexte de libéralisation accrue des échanges et en l'absence (trop souvent) de véritables instruments et mesures d'appui, les politiques et programmes d'investissement agricole s'inscrivent dans un entre-deux ambigu (soutien aux agricultures familiales et promotion de l'agrobusiness) dont tirent profit les grands investisseurs au détriment des agriculteurs familiaux. La mobilisation de la communauté internationale en faveur de la reconnaissance des droits fonciers locaux et la définition de principes

pour des investissements responsables dans l'agriculture cachent en réalité des divergences profondes entre les États quant aux modèles de développement à promouvoir, avec d'un côté ceux qui mettent l'accent sur l'unification des marchés (y compris fonciers) et le développement de l'agrobusiness, et de l'autre ceux qui priorisent les agricultures familiales, l'intégration socio-économique, l'équité sociale et la reconnaissance de la diversité des droits locaux.

DES TRAJECTOIRES DE RÉFORME DIFFÉRENTES D'UN PAYS À L'AUTRE

Face à ces défis, les réformes foncières amorcées à partir des années 1990 dans les pays ont suivi des trajectoires différentes en fonction de la vision promue par les gouvernements en place, des intérêts des groupes dominants, des fenêtres d'opportunités politiques qui se sont présentées et des acteurs - les bailleurs de fonds mais également sociétés civiles - qui les ont accompagnés et ont pu en infléchir le contenu, comme les rythmes de mise en œuvre. Suivant les contextes, le temps des réformes a vu se succéder des temps d'expérimentation, des périodes d'arrêt, puis d'accélération, au gré des échéances électorales et de la pression nationale et internationale. Les objectifs affichés de ces réformes sont souvent louables : lutte contre la pauvreté, croissance économique, paix sociale, gestion durable des ressources naturelles. Mais elles peuvent aussi dissimuler des agendas d'expansion de l'agrobusiness et de contrôle des terres par les élites. Deux grands types de politiques foncières sont aujourd'hui en marche :

- Des politiques standard fondées sur la seule propriété privée et/ou individuelle qui distribuent, massivement des titres dont le nom varie d'un pays à l'autre (titre de propriété, permis d'occuper, etc.). Ces politiques sont souvent mises en œuvre de manière systématique par le pouvoir central, avec plus ou moins de succès suivant les pays, sans tenir compte de la diversité des droits existants et sont porteuses d'exclusion pour tous les agriculteurs qui n'entrent pas dans le modèle de développement néo-libéral promu et qui n'ont pas les moyens d'accéder aux titres.

- Des politiques alternatives qui créent de nouvelles catégories juridiques (certificat, attestation, etc.) plus proches des formes locales d'appropriation de la terre, et qui mettent en place une gouvernance foncière au sein de laquelle l'administration, les collectivités locales et les autorités coutumières sont amenées à coopérer. Appliquées de manière plus progressive et à la demande, ces politiques essaient de mieux prendre en compte les spécificités et besoins de sécurisation des agricultures familiales.

Le clivage entre méthodes « standard » et « alternatives » ne rend pas compte de la diversité du contenu des démarches à l'œuvre, certaines politiques alternatives sur le papier se rapprochant fortement dans leur mise en œuvre des démarches « standard », sous l'effet de blocages et de dérives liés aux logiques institutionnelles et aux intérêts propres des acteurs en prise avec les réformes.

Un bilan très mitigé pour les agricultures familiales

UN BIAIS « PROPRIÉTARISTE » EN DÉCALAGE AVEC LES RÉALITÉS FONCIÈRES DES AGRICULTURES FAMILIALES

Si les démarches alternatives ont permis des avancées indéniables en matière d'accessibilité et de proximité des services fonciers pour les populations, elles continuent à enregistrer les agriculteurs au détriment des éleveurs, les autochtones au détriment des migrants (même anciens), les « propriétaires coutumiers » au détriment des exploitants. Le parti pris pour l'enregistrement des « stocks » de droits (droits d'administration et de gestion, qualifiée souvent de « propriété coutumière ») plutôt que des « flux » (transactions et arrangements locaux) affaiblit les agricultures familiales. Les modes de faire-valoir indirect (location, métayage) qui les fondent ne sont pas toujours reconnus et donc régulés, ou à la marge, fragilisant ainsi les droits de ceux qui ont accès à la terre par cet intermédiaire (migrants, femmes, cadets). Les politiques régulent de manière très insuffisante l'« investissement privé » dans l'agriculture³ et le changement de vocation et d'utilisation des terres du fait de l'absence de consensus sur le modèle d'agriculture à promouvoir et de l'asymétrie des rapports de force entre les groupes d'acteurs. La concentration des ressources se poursuit et les zones faisant l'objet d'une gestion commune font de plus en plus l'objet d'une appropriation privée, entraînant une disparition progressive des pâturages et des forêts.

DES DISPOSITIFS ENCORE CÔUTEUX, COMPLEXES ET PEU VIABLES

Si les procédures sont allégées, les dispositifs proposés par les démarches alternatives restent relativement complexes et coûteux pour les populations. Pas moins de 14 étapes sont encore nécessaires pour obtenir une attestation de possession foncière au Burkina Faso, et la délivrance d'un certificat foncier coûte en moyenne environ 1000 euros en Côte d'Ivoire. Face à l'absence d'offre de sécurisation adaptée, les agricultures familiales continuent à avoir

massivement recours aux modes locaux de gestion du foncier, qui insistent autant sur la formalisation des arrangements agraires (petits papiers) que sur leur reconnaissance sociale. La demande d'enregistrement des droits est souvent surestimée et l'actualisation de l'information foncière reste problématique. Les réformes engagées restent, par ailleurs, très largement dépendantes des financements extérieurs et sont sensibles aux pressions pour la privatisation des droits et des marchés fonciers. Les gains de productivité globale des opérations sont souvent plus limités qu'annoncé et induisent d'autres dépendances, aux nouvelles technologies notamment.

UNE GOUVERNANCE FONCIÈRE QUI FAIT TOUJOURS DÉFAUT

La sécurité foncière est avant tout un enjeu politique et institutionnel, qui traduit la vision du pays en matière de développement et de citoyenneté, et dépend étroitement de la capacité de l'État et des systèmes d'autorités locales à garantir l'application des règles. Le foncier n'est pas une simple question d'outils techniques ou juridiques. La mise en place d'institutions hybrides de gouvernance foncière impliquant collectivités et autorités locales est sans nul doute une voie pour conjuguer légitimité sociale et légitimité politique, mais leur tâche demeure difficile et leur effectivité très variable. La responsabilité accrue des collectivités locales en matière de gestion foncière suppose des procédures sophistiquées et des compétences particulières qui ne sont pas toujours disponibles et demandent des moyens et des pas de temps adaptés. Le territoire communal ne correspond pas toujours aux espaces pertinents du point de vue des logiques de gestion locale des ressources naturelles. De plus, les élus locaux restent des acteurs relativement récents dans le paysage politique et sont toujours en quête de légitimité sociale. Les problèmes de redevabilité et de transparence des autorités demeurent, en particulier dans les zones à forts enjeux économiques (péri-urbain, zones aménagées, etc.).

4 principes clés pour accompagner des réformes foncières plus inclusives

PROMOUVOIR DES DÉBATS PUBLICS ÉCLAIRÉS ET ÉLARGIS QUI IMPLIQUENT LES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Parce qu'ils sont au cœur du contrat social entre l'État et les citoyens, les choix de politiques foncières devraient systématiquement être mis en débat avec l'ensemble des groupes d'intérêts (administration, élus, ONG et Organisations de Producteurs, investisseurs, etc.). Les bailleurs de fonds ne devraient répondre aux requêtes formulées par les États pour des réformes foncières qu'à la condition que ces choix politiques aient été débattus et fassent l'objet

d'un consensus suffisant. Ces débats doivent se fonder sur des diagnostics solides documentant en particulier la diversité des réalités socio-foncieres des agricultures familiales et leurs besoins en matière de sécurisation foncière. Ils impliquent des processus longs et des financements dans la durée, capables d'accompagner la maturation des idées et la nécessaire progressivité des démarches sur le terrain. Les bailleurs de fonds doivent en ce sens repenser la temporalité de leur financement pour qu'ils puissent accompagner ce mouvement. Les acteurs de la société civile, et

³ Pour en savoir plus, voir en particulier Note de la C2A n°22, *Quelles règles pour encadrer les investissements dans l'agriculture ?*, décembre 2014.

en particulier les organisations paysannes, ont un rôle prépondérant à jouer dans l'élaboration de choix de politique inclusive et la mise en place d'une meilleure gouvernance foncière. Des moyens dédiés devraient être prévus à différents niveaux (par les États, les partenaires techniques et financiers, etc.) pour les aider à entrer dans les débats de politique et à y être force de proposition.

ÉLARGIR L'OFFRE DE SÉCURISATION FONCIÈRE

Proposer un cadre national qui puisse s'appliquer à toutes les zones du pays tout en prenant en compte leurs spécificités constitue un dilemme pour les acteurs des politiques foncières. Le risque est de faire le choix d'une option plutôt que d'une autre, alors que le vrai enjeu est d'offrir une gamme élargie de solutions qui réponde aux besoins des agricultures familiales dans leur diversité. La priorité donnée à la reconnaissance et à la régulation des modes de faire-valoir indirect serait une avancée significative pour la sécurisation foncière des agricultures familiales. La définition de la vocation prioritaire des espaces (agricole, pastoral, etc.) serait également un atout pour sécuriser les usages, endiguer la spéculation sur les espaces agricoles autour des villes, et éviter la disparition progressive des espaces pastoraux. Les bailleurs de fonds ont un rôle majeur à jouer en accompagnant des expérimentations de terrain qui ouvriront le champ des possibles en ce sens.

RÉGULER ET ENCADRER LES INVESTISSEMENTS PRIVÉS ET PUBLICS

Parce qu'ils s'ancrent sur les mêmes territoires que les agricultures familiales, la régulation des investissements est une dimension essentielle des politiques foncières, aux enjeux économiques et sociaux aussi forts que la formalisation des

droits fonciers. Les États doivent intégrer dans leurs législations nationales des standards permettant de s'assurer que les investisseurs respectent, protègent et réparent toute atteinte aux droits fonciers des agricultures familiales, que ces derniers soient ou non reconnus par les politiques foncières en place. Les partenaires techniques et financiers doivent de leur côté se doter de procédures internes transparentes et contraignantes d'instruction des demandes d'appui à des investissements qui garantissent des impacts économiques, sociaux et environnementaux positifs pour les populations locales, et qui incluent des mécanismes de recours pour les populations affectées.

DONNER LES MOYENS AUX EXPLOITATIONS FAMILIALES D'INVESTIR DANS LEUR TERRE

Dans de nombreux pays, les leviers de la sécurisation foncière des exploitations familiales se situent principalement dans la mise en place de politiques dédiées, mais aussi dans des mesures adaptées pour agir sur l'environnement économique, le fonctionnement de la gouvernance, les modalités d'insertion dans les marchés, etc. Les premiers investisseurs dans l'agriculture sont bien les agricultrices et les agriculteurs familiaux. Que les États développent des mesures pour faciliter leur développement demeure une nécessité impérieuse. Il s'agit en particulier de construire des offres de crédit (ou fonds de garantie) adaptés à leurs besoins afin d'augmenter leurs capacités d'investissement, mais aussi de renforcer l'ensemble des filières et mettre en place des politiques agricoles et commerciales permettant de créer un environnement favorable au développement de marchés régionaux de produits locaux.

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) regroupe 20 ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, ACF, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, Crid, Gret, Inter Aide, Iram, Oxfam France, Peuples Solidaires-ActionAid France, Plate-Forme pour le Commerce Equitable, Réseau Foi et Justice Europe, Secours Catholique-Caritas France, Secours Islamique, Solidarité et Union Nationale des Maisons Familiales Rurales et une organisation invitée, Inter-Réseaux.

La commission permet la coordination des travaux réalisés par ses membres et de faciliter la concertation entre ceux-ci pour leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la commission échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours et s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux tels que le Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire (GISA) et le Mécanisme de la société civile (MSC) pour le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

Contact commission Agriculture et alimentation : Fabien Millot, Peuples Solidaires-ActionAid France.
Email : f.millot@peuples-solidaires.org

Cette note a été rédigée par
Amel Benkahla (Gret) et Aurore Mansion (Gret).

