

La course au foncier dans les pays en développement



Formation
6 mai 2009

Les intervenants



De quoi parle-t-on ? Un regard anthropologique, le cas du Burkina Faso,

par Jean-Pierre Jacob, anthropologue, chercheur à l'Institut des hautes études internationales et du développement (Graduate Institute, Genève).



Les dynamiques foncières et les tentatives de sécurisation en Afrique de l'Ouest, exemple de la Côte d'Ivoire,

par Jean-Philippe Colin, Socio-économiste, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).



Les achats massifs de terres dans les pays en développement,

par Clara Jamart et Samuel L'orphelin chargés de mission à l'Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles (AGTER).

Le foncier en Afrique de l'Ouest

A partir d'un exemple concret de conflit foncier survenu au Burkina, les échanges et discussions ont eu lieu sur la complexité des systèmes fonciers en Afrique. Ainsi, au Burkina, des lois foncières datent de 1985-1986, et stipulent que la terre appartient à l'Etat. Auparavant, le droit coutumier prévalait. Dans les faits, cela peut être la coutume qui continue de s'imposer, notamment dans les zones où les autochtones sont majoritaires. Plus il y a d'autochtones, plus le droit coutumier perdure. A l'inverse, les migrants s'appuient sur le droit national pour revendiquer la terre.

De leur côté, les Préfets sont censés faire appliquer partout la loi foncière, mais ils ne sont pas très à l'aise. En cas de conflits, le plus souvent ils gèlent le droit d'usage de l'espace incriminé, interdit à tous pour 10 ou 20 ans, « *le temps que le conflit soit oublié et le Préfet aussi...* »

La terre entre bien commun et bien privé

La terre est souvent perçue comme un bien commun, car elle permet de se nourrir. Mais il y a aussi une reconnaissance d'un droit privé de celui qui exploite la terre. C'est pourquoi, au-delà du principe, il peut y avoir de réels conflits, car la terre est à la fois bien commun et bien privé. Jean-Pierre Jacob explique que l'idée que la terre soit un bien commun entraîne une forme d'interdit sur la vente de terre: « *on n'a pas le droit d'aliéner la terre* ». En effet la terre étant la base de la survie de tous, elle constitue en quelque sorte *le projet social* du village. Cet arbitrage en faveur du collectif est constamment rappelé par les autorités : la terre peut être utilisée dans des perspectives de projet social.

La stabilité de ce fonctionnement était liée à une situation de survie. Dans les villages, la population était au-

trefois un bien rare, recherchée à la fois pour les protéger et faire leur renommée. Dès lors, assurer à tous des conditions de survie et nourrir ses descendants étaient une priorité. Les migrants étaient bien accueillis car ils venaient accroître la population. « *Avant la richesse d'un village, c'était les gens* ». Il y avait ainsi une nécessité d'accueillir. L'utilisation de la terre se faisait dans cette perspective. La terre comme bien commun permet ainsi une reproduction générationnelle.

La terre étant de plus en plus rare, et la jachère de plus en plus courte, des tensions ethniques apparaissent, notamment entre autochtones et migrants. La notion de possession est souvent liée au fait d'avoir ses morts enterrés là. Jean-Pierre Jacob explique que chaque village a été en fait créé par un fondateur et la terre est moins liée à un facteur de propriété matériel qu'à un facteur de propriété intellectuelle. Le village acceptait d'ouvrir ces droits et cette fertilité, dont il ne se considérait pas comme l'auteur direct, aux migrants. De plus, sur les nombreuses installations humaines dans la brousse, beaucoup ont disparu entre le 17^e siècle et aujourd'hui. Celles qui survivaient et voyaient leur population augmenter sont donc considérées comme descendantes d'un ancêtre mythique puissant, et leur terre comme bénie, ce qui donne des droits à ses descendants. A la question de savoir si « *le migrant peut-il devenir autochtone ?* », Jean-Pierre Jacob explique que la question se pose essentiellement au moment de la raréfaction des ressources « *au départ, il n'y a pas forcément de différence de statut entre les individus* ».

Institutions coutumières et régulation foncière

L'explosion démographique actuelle et la disparition progressive des chefs coutumiers fait de la terre un bien rare, qui pousse les gens à faire valoir un droit individuel sur le sol et génère des conflits ethniques. La modernité, la sécurisation foncière par un cadastre, n'est, pour Jean-Pierre Jacob, pas conciliable avec la conception traditionnelle. Dans la vision coutumière, l'absence de limites foncières est une source de sécurité. Dans le droit moderne c'est au contraire la fixation de limites qui sécurise la propriété. Il estime pourtant que le passage du droit coutumier au droit moderne se fera sans doute au fil des générations, les jeunes adoptant de plus en plus le modèle cadastral.

Vers quelle sécurisation ?

Jean-Philippe Colin a présenté les différentes approches en matière de foncier dans les pays en développement. Ainsi, la lecture « standard » de la question des droits fonciers dans le contexte africain reposait principalement sur l'idée qu'il y avait un déséquilibre entre les arrangements fonciers existants et la logique d'intensification de la production, que les arrangements « coutumiers » ne permettaient pas une sécurité suffisante pour encourager investissements et que la terre ne pouvait être utilisée comme garantie pour l'accès au crédit. Cette lecture se basait également sur l'idée qu'un marché foncier devait émerger afin de favoriser le passage de l'agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale. Il apparaissait alors nécessaire d'avoir un enregistrement formel et individualisé des droits, pour donner une image claire de l'appropriation et des droits fonciers. Cette vision se traduisait en termes de politiques publiques par l'émergence et le développement de droits privatifs individuels, sûrs et transmissibles en mettant en place des mesures légales appropriées, des cadastrages, la délivrance de titres. Cette approche a été largement critiquée. Pour Jean-Philippe Colin, cette approche sous-

estimait « *la flexibilité de la tenure coutumière* ». Il explique ainsi que le droit coutumier n'est pas forcément vecteur d'insécurité, de même que le titre ne permet pas nécessairement en tant que tel l'accès au crédit. Évoquant l'expérience de titrage du Kenya en 1954 qui s'est soldée par un échec, il précise que « *la régulation marchande n'est pas forcément efficiente et équitable* ».

La sécurisation foncière n'impose pas, selon Jean-Philippe Colin, un programme systématique de titrage/cadastrage. Cependant, lorsqu'il y a une absence de système coutumier ou des conflits fonciers généralisés, ce type de programme peut être pertinent dans la mesure où il permet effectivement un accès au crédit ou s'il existe une forte valorisation foncière ou une réelle capacité d'administration foncière.

Pour Jean-Philippe Colin, le système coutumier n'a pas d'incidence sur la productivité en matière de cultures pérennes. Il n'y a pas de relation évidente entre type de droit et productivité. Pour Jean-Pierre Jacob, la distinction pourrait se faire sur la possibilité de mettre la terre en garantie car elle « *oblige à augmenter la productivité* ».

Par ailleurs, la régulation du foncier lui apparaît bien souvent plus efficace lorsqu'elle se fait au niveau local, au niveau des communautés.

Pour lui, il semble essentiel de d'élaborer des approches gradualistes, c'est-à-dire s'appuyant sur des changements progressifs en matière de sécurisation foncière. Il y a une évolution des systèmes coutumiers qui ont une réelle capacité d'adaptation, souvent de façon informelle. Il est pour cela nécessaire d'accompagner l'évolution des systèmes coutumiers afin de « *réinstitutionnaliser la coutume* ». Pour Jean-Philippe Colin, « *l'émergence de nouveaux systèmes se fait de façon naturelle* » même s'il y a parfois des situations complexes de transition qui « *dure parfois depuis plus de 50 ans* ».

Le phénomène d'accaparement de terres dans le monde

Au cours de cette formation, AGTER (Clara Jamart et Samuel L'Orphelin) a présenté l'état d'avancement de leurs recherches sur les nouvelles « Pressions Commerciales sur la Terre » et notamment les motivations des différents acteurs (voir tableau).

Le document examine quelles sont les conditions favorables à ces appropriations massives de terres. Ils expliquent ainsi que certains processus historiques, la colonisation et la collectivisation forcée, d'une part, la mondialisation des marchés d'autre part, ont créé des situations particulièrement propices à l'accaparement massif que l'on constate aujourd'hui. Le phénomène nouveau réside selon eux dans

la vitesse des processus en cours, qui ne permet pas de construire de nouveaux mécanismes de gouvernance.

Pour bien comprendre la nature économique des enjeux et pour évaluer l'intérêt pour le développement d'apports de capitaux externes, il convient de distinguer très clairement la capture de rentes foncières de l'effet des investissements sur la productivité.

Les stratégies des investisseurs s'inscrivent dans des contextes nationaux et locaux, sociaux et juridiques, très contrastés. Pour simplifier, il est possible de distinguer deux situations différentes (la privatisation et la concentration) dans ces processus de prise de contrôle de la terre et

Motivations des acteurs en présence

Acteurs	Motivations
Acteurs privés, investisseurs	maximiser leurs profits, et rémunérer leurs actionnaires, capture de nouvelles rentes suite à l'effondrement des secteurs financiers "classiques"
Etats « investisseurs »	assurer la sécurité alimentaire de leurs populations et leur autosuffisance énergétique
Etats « hôtes » et autorités locales	à la recherche d'investissements externes et d'accords « gagnant-gagnant » pour pouvoir se développer, mais ces décisions peuvent aussi parfois être motivées par des intérêts particuliers autres que l'intérêt général
Habitants des zones concernées	peu de concertation et parfois opposition, il semble que ce ne soient pas pour le moment les acteurs principaux des processus en cours
Partenaires du développement	la recherche de bonnes pratiques et l'application des recettes du développement

des ressources naturelles à grande échelle par des entreprises, lesquelles sont le plus souvent, mais pas toujours, liées à des dynamiques externes à la région concernée.

La privatisation correspond à un changement du régime foncier de terres collectives et leur accaparement par des acteurs privés. C'est une privatisation et une marchandisation massive et rapide de la terre et des ressources qui s'opère dans des espaces « communs ». Pour AGTER, le terme d'« accaparement » est alors pertinent.

Ces situations offrent de grandes opportunités pour des investissements externes. Elles permettent des interventions massives et rapides. Elles présentent aussi de gros risques politiques tant pour les entreprises que pour les gouvernements concernés et peuvent susciter de vives

protestations et des violences. On peut citer comme exemple les cas de l'Ukraine ou de Madagascar.

Quand il existe déjà des droits formalisés sur la terre, reconnus tant au niveau local que par le droit positif national, la situation est autre. Les détenteurs de ces droits acceptent alors de les céder, volontairement ou après avoir subi des pressions, parfois même après des actes de violence. Il peut s'agir de petits ou de gros propriétaires de droits sur la terre et les ressources. On parle alors de concentration, les terres sont déjà soumises à un système foncier de propriété privée et sont concentrées entre les mains d'un même acteur. Des processus accélérés de concentration des terres peuvent s'opérer aisément, soit sous la forme de constitution de

Acquisitions de terres étrangères

2006—2009



Extrait de *Outsourcing's third wave*, The Economist, may 23rd 2009. Traduction Afdi.

A : Autres négociations (zones inconnues)

Pays ciblé	Investisseur	Accord/Valeur
Cambodge	Koweït	Terre contre riz
Chine	Etats-Unis (<i>Goldman Sachs</i>)	450 à 500 M \$, volaille et porcs
Ethiopie	Inde	4 Mds \$
	G-B (<i>Sun Biofuels</i>)	Jatropha
Malawi	Investisseurs saoudiens	100 M \$
	Djibouti	Unconnu
Mozambique	G-B (<i>Sun Biofuels</i>)	Jatropha
Soudan	Egypte	Blé (2M t/an)
	Koweït	« Partenariat stratégique géant »
	Qatar	Entreprise partenarial
Turquie	Barhain (<i>Agricapital</i>)	500 M \$ (min.)

B : Négociations échouées

Pays ciblé	Investisseur	Valeur
Mozambique	Chine	8000 M \$
Philippines	Chine	1,24 M ha
Indonésie	Arabie Saoudite (<i>Groupe Ben Laden saoudien</i>)	0,5 M ha
Madagascar	Corée du Sud (<i>Daewoo</i>)	1,3 M ha

grands domaines, soit sous celle de locations à grande échelle. Le terme de pression commerciale est alors tout à fait approprié, c'est notamment le cas en Argentine.

Quelles justifications ?

AGTER souligne qu'un des principaux arguments des partisans de la mise en place d'investissements étrangers consiste à affirmer que les nationaux sont incapables de mettre en valeur les ressources dont ils disposent, par manque de moyens financiers, manque de maîtrise des techniques de pointe qui seraient nécessaires, et aussi souvent du fait des structures sociales, qui bloquent tout changement. Un autre argumentaire important des partisans de cette voie de développement consiste à affirmer qu'elle constitue la façon la plus efficace de réduire la pauvreté d'une façon globale. Il est également avancé que de tels projets peuvent permettre une meilleure protection de l'environnement par une meilleure utilisation des ressources. Les surfaces nécessaires pour satisfaire les besoins de l'humanité en aliments et en agrocarburants pourraient donc être diminuées d'autant. Ainsi, la perte de diversité agricole et le degré plus important d'artificialisation des zones mises en valeur sur la base de leurs avantages comparatifs seraient largement compensés par la possibilité de préserver et de protéger de beaucoup plus grandes superficies, sanctuarisées pour la sauvegarde de la biodiversité naturelle.

Pour Agter, les risques liés à ces phénomènes d'accaparement sont également nombreux : forte fluctuation du prix

des matières premières, renforcement des inégalités et des conflits, affaiblissement de la sécurité alimentaire, dégradation de l'environnement et surexploitation des ressources, disparition des agricultures paysannes et de leurs savoir-faire...

Selon eux, un des risques majeurs de ces processus d'accaparement massifs des terres et des ressources naturelles est celui d'une accélération du développement de l'agrobusiness et de la destruction des agricultures familiales.

Quelles perspectives ?

Face à ce phénomène, Clara Jamart fait remarquer que la mise en place de règles à un niveau supranational est extrêmement difficile car cela touche directement à la souveraineté. Il est, selon elle, nécessaire de repenser cette notion de souveraineté. Gérard Renouard souligne qu'il est difficile de faire le tri entre des phénomènes similaires mais avec des motivations différentes. Pour Samuel l'Orphelin, le problème n'est pas lié au fait que l'investisseur soit étranger mais qu'il soit « privé », avec une logique à court terme. Il souligne pour cela l'importance de mettre en avant la motivation des acteurs.

L'ensemble des participants semble préoccupé par ce phénomène car comme le rappelle Sophie Fonquernie, ce thème renvoie à « *l'identité même du métier de paysan* ». Ces pressions commerciales sur la terre posent clairement la question du libre-échange pour Gérard Renouard. Il lui apparaît nécessaire de poser des jalons afin de ne pas rendre ces investissements irréversibles.

Pour aller plus loin

* **Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud.** Livre blanc des acteurs français de la Coopération. Synthèse, 35p, septembre 2008, Comité technique « Foncier et développement » - Coopération française au développement. <http://www.foncier-developpement.org/>

* **Innovation en matière de sécurisation des droits fonciers en Afrique : leçons tirées de l'expérience,** document de synthèse, International Institute for Environment and Development (IIED), 2006, 12 p. <http://www.iied.org/pubs/pdfs/12531FIIED.pdf>

* **Gouvernance foncière et des ressources naturelles : état des lieux en Afrique de l'Ouest,** FAO, 2008, document de travail sur les régimes fonciers n°6 de la FAO, novembre 2008, rédigé par Adam Malam Kandine. <http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak019f/ak019f00.pdf>

* **Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière,** Rapport, octobre 2008 Grain. http://www.grain.org/briefings_files/landgrab-2008-fr.pdf

* **Un cadre conceptuel pour analyser les phénomènes d'accaparement des terres,** AGTER <http://www.agter.asso.fr/local/cache-vignettes/L30xH33/pdf-04c16.png>

* **L'accaparement des terres de rizières met en péril la souveraineté alimentaire de l'Afrique,** jan. 2009, Grain, <http://www.grain.org/articles/?id=47>



Le 6 mai : 33 participants - 11 Afdi régionales représentées