



# Section thématique D

## Politiques relatives au régime foncier et aux droits d'usage de l'eau

La hausse des cours mondiaux des denrées alimentaires depuis 2008, la demande croissante en biocarburants et l'intérêt grandissant des gouvernements africains pour un investissement privé accru dans l'agriculture ont suscité chez les privés nationaux et les firmes étrangères beaucoup d'intérêt pour l'acquisition de terres et de droits d'usage de l'eau dans la région. Les préoccupations concernant les acquisitions de terres, que leurs critiques qualifient d'« accaparement des terres », se sont fortement politisées et ont attiré l'attention sur l'importance critique des politiques régissant le régime foncier et les droits d'usage de l'eau en Afrique de l'Ouest. Toutefois, la précarité du régime foncier est un problème qui va au-delà des préoccupations actuelles au sujet de ces acquisitions à grande échelle, car elle crée des entraves fondamentales au développement de l'agriculture dans la région. En effet, l'ECOWAP cite la précarité du régime foncier comme entrave aux investissements et à la productivité de l'agriculture ouest-africaine, mais aussi comme cause potentielle de conflit (par exemple, entre éleveurs et agriculteurs). La terre et l'eau étant des intrants hautement complémentaires, en particulier pour les systèmes irrigués, il est difficile de les aborder séparément. La question de la terre et de l'eau comporte également d'importantes dimensions de genre. En effet, dans beaucoup de régimes fonciers coutumiers de la région, le droit de posséder, d'exploiter, d'hériter la terre ou de la conserver après des investissements qui en accroissent la valeur en termes de production (par exemple, aménagements pour l'irrigation) est souvent plus faible pour les femmes.

Outre la prévention ou la réduction des conflits entre utilisateurs des ressources, des droits plus sûrs et cessibles à l'eau et à la terre encouragent l'investissement public et privé dans l'aménagement de la terre et en améliorent la rentabilité. Avec un régime

foncier sûr, la terre peut servir de garantie pour les prêts et, ainsi, améliorer l'accès des agriculteurs au capital, tandis qu'un cadastre fiable permet aux autorités nationales et/ou locales de tirer de l'impôt sur le foncier une source de financement efficace des services publics essentiels. De même, les droits cessibles à l'eau et à la terre facilitent l'accès à ces ressources pour ceux qui savent les exploiter de façon efficace et permettent à ceux qui ne peuvent pas pleinement exploiter la terre (par exemple, faute de main-d'œuvre familial ou de connaissances) d'en tirer un revenu qui leur permettra de s'adonner à des activités génératrices de revenus non agricoles (Deininget et Jin, 2006 ; Mathieu et al., 2003). En Afrique de l'Ouest, de nombreuses recherches ont relevé, en maints endroits, l'apparition de pratiques de location ou de vente foncière dans le cadre des systèmes fonciers locaux, des pratiques jadis considérées incompatibles avec le régime coutumier (Delville et al., 2001). La recherche a également montré que des systèmes locaux qui font respecter efficacement les droits fonciers peuvent offrir une sécurité adéquate du régime foncier et encourager l'investissement destiné à améliorer la productivité de la terre (Sjaastad et Bromley, 1997). Dans les zones où la valeur de la terre est élevée, les transactions foncières monétisées se multiplient. Cela inclut la monétisation des formes coutumières de dévolution foncière et l'apparition de nouveaux types de transactions comme la vente. Ces changements des systèmes fonciers coutumiers semblent confirmer les principes de base de ce que l'on appelle la « théorie évolutionniste des droits fonciers », dans laquelle la croissance démographique et l'intensification agricole tendent à pousser vers une individualisation et une commercialisation croissantes des droits fonciers (Cotula, 2007 ; Boserup, 1993).<sup>159</sup>

<sup>159</sup> L'élection de juridiction est une pratique consistant à faire appel à plusieurs systèmes pour résoudre un litige foncier.

La mise en place d'un système qui réponde aux besoins des éleveurs, dont l'activité dépend des ressources communes et de la mobilité, constitue un défi majeur pour les régimes fonciers d'Afrique de l'Ouest. Les systèmes de subsistance pastoraux ont évolué pour s'adapter aux aléas climatiques des zones arides. Basés sur la flexibilité de l'exploitation et de la gestion des terres, ils reposent sur la négociation de l'utilisation saisonnière de la terre avec les autres utilisateurs. Des conflits peuvent survenir, en particulier lorsque les agriculteurs empiètent sur les pâturages arides ou les zones humides du nord (comme le delta intérieur du Niger au Mali) qui sont essentiels au pastoralisme sahélien (Cotula, 2006). Au cours des dernières décennies, plusieurs gouvernements ouest-africains ont amorcé un changement prometteur visant à reconnaître et à protéger les droits des éleveurs à accéder aux ressources naturelles. Des lois « pastorales » ont été adoptées en Guinée (1995), en Mauritanie (2000), au Mali (2001), au Burkina Faso (2002) et au Niger (Cotula et al., 2004). La gestion transfrontalière des ressources communes, notamment la terre et les couloirs de transhumance, est un aspect important de l'ECOWAP, qui s'est doté d'un plan pour l'aménagement de couloirs de transhumance et de pâturages dans les zones transfrontalières. La CEDEAO a également adopté un programme pour la gestion durable des ressources pastorales et la gestion de la transhumance en Afrique de l'Ouest. Son plan d'action recommande le suivi des ressources pastorales et l'évaluation de leurs impacts environnementaux et socio-économiques au niveau régional.

La définition de règles claires et transparentes régissant les droits d'usage de la terre et de l'eau sera de plus en plus importante dans les années à venir, à mesure que la pression démographique, la cherté des produits agricoles et les migrations résultant du climat mais aussi les risques de conflit entre autochtones, nouveaux migrants, éleveurs et investisseurs étrangers accentuent la demande en terre arable. En Afrique de l'Ouest, l'enjeu est à la fois régional et national, puisque ces pressions risquent de provoquer d'importantes migrations transfrontalières. En effet, l'article 27 du traité de la CEDEAO offre à tout citoyen d'un Etat-membre la liberté de créer une entreprise indus-

trielle et commerciale dans n'importe quel autre Etat membre. Cependant, l'absence de clarté des régimes fonciers risque de décourager l'investissement intracommunautaire dans les entreprises agroalimentaires, pour lesquelles la terre constitue un complément à l'unité de transformation.

Les régimes fonciers ouest-africains se caractérisent par le pluralisme juridique (coexistence de systèmes de règles basées sur différents principes) reposant sur la superposition de règles inspirées des principes européens de la propriété, héritées de l'expérience coloniale, et de systèmes fonciers coutumiers et, dans certains cas, basés sur la *Charia*. C'est le cas du Sénégal où, selon les systèmes coutumiers, la terre appartient à la communauté, au lignage ou à la famille, mais jamais à un individu. Dans certaines communautés, les règles d'héritage islamique viennent se greffer à ces systèmes pour régir la dévolution des droits d'usage entre les générations. L'administration coloniale avait introduit la propriété privée et l'enregistrement foncier, mais à l'indépendance seulement 3 % des terres du Sénégal étaient officiellement enregistrées. En 1964, le régime foncier actuel, la Loi sur le domaine national (LDN), a transféré à la nation la propriété de l'ensemble des terres non enregistrées et leur administration à l'état. Par la suite, dans le cadre du processus de décentralisation, l'administration de la LDN a été déléguée aux conseils ruraux, sous la supervision de l'état. Les collectivités locales sont habilitées à attribuer la terre aux autochtones et à trancher les litiges fonciers en s'appuyant en partie sur la coutume locale. En principe, elles ne sont pas habilitées à attribuer la terre à des personnes externes à la collectivité (Faye et al., 2011).

Il est important de mettre en place des procédures et des mécanismes clairs de résolution des litiges fonciers afin d'éviter les différends prolongés, susceptibles d'entraîner des désinvestissements dans l'agriculture et, plus tard, la violence. L'enregistrement et l'octroi de titre ont été préconisés pour renforcer la sécurité du régime foncier pour les usagers et, de ce fait, promouvoir un investissement accru dans l'agriculture (Winter et Quan, 1999). Cependant, l'enregistrement implique souvent des procédures administratives compliquées, difficiles à respecter pour beaucoup de ruraux, qui

exposent les occupants actuels à un risque accru de dépossession au profit de personnes plus informées et instruites (souvent des citoyens) qui savent utiliser le système pour obtenir un titre légal. Au vu de l'échec des premières tentatives de remplacement des systèmes fonciers coutumiers par des systèmes modernes et compte tenu de la dynamique des systèmes fonciers locaux, il est désormais largement admis que les politiques et lois foncières doivent s'inspirer des concepts et pratiques locaux. Cela implique, entre autres, la reconnaissance légale des droits fonciers locaux.

En soi, le pluralisme juridique des droits fonciers n'est pas nécessairement un problème. Plus que la coexistence de différents systèmes fonciers, ce sont le manque de transparence de l'administration des règles, l'éclatement du système d'autorité et la pluralité non réglementée des organes d'arbitrage qui sont à l'origine de comportements opportunistes, de l'« élection de juridiction » et de la faible capacité à résoudre les conflits. Au Sénégal, par exemple, des investisseurs ont obtenu de la terre en usant tout à la fois de demandes auprès des collectivités locales, de négociations directes avec les villages concernés, d'appel au gouvernement central (qui fait pression ensuite sur les collectivités) et de contrats de location avec les détenteurs de titres. Soixante-et-un pour cent des grandes acquisitions foncières identifiées en 2010 par Faye et al. appartiennent à des nationaux (membres, pour l'essentiel, de l'élite politique et religieuse), le reste des acquisitions allant à des entités étrangères associées à un partenaire sénégalais. L'état a activement encouragé ces acquisitions dans le cadre

de ses programmes de stimulation de la production agricole, tels que la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA) et le programme de biocarburants (Faye, et al., 2011).

Plusieurs pays ouest-africains ont entrepris la réforme de leur législation foncière, afin de soutenir les prétentions foncières coutumières et de simplifier les procédures d'enregistrement. Mais, comme dans beaucoup de domaines, le fossé entre la politique déclarée et sa mise en œuvre reste grand, comme en témoignent les exemples du Sénégal susmentionnés. De plus, même si les régimes fonciers sont clarifiés et les mutations foncières légalement autorisées, des problèmes subsisteront si, dans l'ensemble, l'exécution des contrats reste faible. Par exemple, si la loi autorise un agriculteur à céder sa terre à un investisseur étranger moyennant certaines contreparties, telles qu'une promesse d'emploi, sans lui donner les moyens de faire respecter l'accord, la clarification des régimes fonciers aura simplement facilité sa spoliation si l'investisseur venait à ne pas tenir sa promesse.

Un rôle potentiel de la CEDEAO consiste à promouvoir la clarification des droits fonciers en élaborant des normes régionales pour les droits cessibles des droits fonciers, basées en partie sur *les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (FAO, 2012c). Des orientations similaires pour sécuriser les droits d'usage de l'eau, malheureusement absentes des *Directives volontaires*, sont nécessaires.