

Évaluation environnementale et enjeux fonciers

Dr Peter Hochet

DIRECTEUR GÉNÉRAL AFRIQUE - INSUCO

Spécialisé sur l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Guinée, Mali, Niger, Sénégal) où il réside depuis plus de 10 ans, Peter développe ses recherches et son expertise à propos de la gouvernance foncière (politiques publiques, foncier rural, pastoralisme, conservation, extraction) et du fonctionnement politique des pouvoirs locaux, de la décentralisation et de l'État (processus de décision, mise en œuvre du droit, usage des services de l'Etat). Il publie régulièrement dans des revues académiques de rang international sur ces sujets. Dans le secteur extractif il travaille notamment sur les études de base et les processus de compensation et de réinstallation.

Mise en contexte

Les questions foncières sont au cœur des règles d'accès aux ressources et aux territoires, constituant ainsi un enjeu de premier plan pour les populations et les différentes parties prenantes engagées dans la gestion de l'environnement. Elles peuvent rapidement devenir sources de controverse dans le contexte de la réalisation de projets de développement, particulièrement dans les pays africains où coexistent deux régimes fonciers, un basé sur le droit positif géré par l'État et un basé sur le droit coutumier géré par les instances locales, chacun utilisant des dispositifs qui leur sont propres. Qui plus est, les droits fonciers ruraux en Afrique sont très largement informels et impliquent de très nombreux ayants droit, notamment là où la terre est un patrimoine familial, où les héritages ne sont pas partagés et là où les droits sur les ressources naturelles diffèrent des droits sur la terre.¹

La juxtaposition des régimes de gestion du foncier et la diversité des pratiques traditionnelles en la matière rendent extrêmement complexe l'analyse des impacts économiques et sociaux des projets de développement, sur les individus et les communautés, lorsqu'il y a atteinte à ces droits. Le cas échéant, comment attribuer des compensations en cas d'empiètement physique d'un projet d'infrastructure ou en cas de restriction d'usage du sol sur un territoire donné ? Comment gérer la relocalisation des populations ? Les mêmes questions se posent au niveau stratégique dans le contexte de l'élaboration d'une politique, d'un plan ou d'un programme en matière d'aménagement du territoire. Voilà autant de questions qui seront abordées dans le cadre du colloque.

¹ Lavigne Delville P., 2018, Les politiques de formalisation des droits fonciers ruraux : essai de caractérisation des démarches, Fiches pédagogiques, Paris, Comité technique Foncier et développement, 4 p. <https://www.foncier-developpement.fr/publication/politiques-de-formalisation-droits-fonciers-ruraux-de-caracterisation-demarches/>

Objectifs du Colloque

L'objectif du Colloque consiste à comprendre le rôle des questions foncières et leurs modes de régulation dans les domaines de l'évaluation environnementale et de la gestion de l'environnement, et cela dans la perspective d'apporter des pistes de solutions aux défis posés par le traitement de l'enjeu du foncier, particulièrement en contexte africain.

Thématiques du Colloque

La configuration du champ foncier en Afrique pose des questions d'ordre méthodologique aux études d'impact environnemental et social et celles qui y sont rattachées (réinstallation, restauration des moyens d'existence, patrimoine culturel). Pour les comprendre, il faut au préalable poser les structures et les dynamiques foncières ainsi que l'histoire des politiques foncières, pour ensuite envisager des pistes de solution.

Les enjeux fonciers en Afrique sont principalement dus à la pluralité non hiérarchisée des dispositifs de gestion de l'accès à la terre et aux ressources. On constate ainsi des différences d'organisation du foncier urbain et du foncier rural, ainsi que de multiples configurations locales de gestion du foncier rural. Cette pluralité relève des processus historiques de construction des États postcoloniaux et des dynamiques socio-économiques et politiques qui traversent les sociétés africaines contemporaines.

Des États en construction, sociétés paysannes, droits en faisceaux

Tout d'abord, la structure politique des États africains postcoloniaux combine des centres urbains où le pouvoir de l'État s'exerce plus moins directement et des espaces ruraux pour l'administration desquels l'État a besoin de relais politiques locaux « paysans » ou « coutumiers ».²

De nombreux États africains sont également dans des situations de conquête politico-administrative de leur propre territoire et maintiennent encore une logique de gestion foncière de type « coloniale » autour du droit éminent de l'État sur la terre, la mise en valeur comme source de propriété, et la tolérance des droits fonciers locaux à titre transitoire.³

Cette situation politique fait que les institutions des sociétés paysannes sont encore prégnantes. Or, dans ce type de société, les droits sur la terre et les ressources qu'elle porte sont organisés en faisceaux. Toutes les actions possibles sur la terre ne sont pas réunies dans les mains d'une seule personne : elles sont réparties entre différents statuts sociaux selon l'organisation sociopolitique locale. Ainsi sur un même espace, plusieurs niveaux de détenteurs exercent différents types de droits opérationnels (accéder, exploiter, vendre, aménager, etc.) et de droit d'administration (autoriser, transférer, transmettre, définir les droits et leurs limites, etc.), à titre individuel ou collectif.⁴

² Chauveau, J.-P., 2000. « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. » *Politique Africaine* 78 : 94 – 125.

³ Chouquer, G., 2011. Aspects et particularités de la domanialité en Afrique de l'Ouest. Comité Technique « Foncier et développement », Fiches pédagogiques. Paris, AFD.

⁴ Colin, J.-Ph., 2004. « Droits fonciers, pratiques foncières et relations intrafamiliales : les bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive. » *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* 2004 (2) : 55 – 67.

Deux dynamiques de fond : la politisation des territoires et la marchandisation agricole

La construction de l'État-nation et l'installation des structures démocratiques alimentent des dynamiques et des compétitions politiques entre les territoires et entre les identités qui les composent pour contrôler les ressources de l'État. Compétition qui se traduit par une accentuation de la politisation locale de l'accès à la terre et aux ressources autour de la question de qui est membre du territoire et qui peut en exploiter les ressources.⁵

Conjointement, la structuration du marché et la dynamique de marchandisation des biens et des ressources naturelles impulsent des dynamiques nouvelles d'inégalité, de compétition et d'individuation de la gestion des droits sur la terre. Cette dynamique se traduit par des prises de valeurs souvent spéculatives des espaces urbains et périurbains et des logiques de vente opportuniste et illégale de terres rurales.⁶

Inachèvement, pratiques locales et opportunismes

La combinaison des structures historiques des États et des dynamiques qui traversent les sociétés installe dans le champ des politiques publiques une situation de « transition permanente ». Les politiques foncières sont notamment caractérisées par leur inachèvement juridique et institutionnel. Après leur promulgation les procédures juridiques et réglementaires d'application ne sont que rarement poursuivies. L'ensemble du dispositif institutionnel nécessaire à leur fonctionnement est à peine mis en place sur l'ensemble du territoire. Élaborés et promulgués sous la pression des partenaires internationaux, les États prévoient rarement les moyens budgétaires nécessaires à leur application, et comptent sur l'aide internationale.

L'inachèvement des États et des politiques foncières laisse donc toute la place à la prégnance des pratiques foncières locales qui s'inscrivent dans les logiques et les institutions paysannes locales qui, bien que légitimes, sont illégales.

Ceci conduit à deux situations. D'une part, développées dans l'illégalité ces pratiques foncières normales et nécessaires sont associées à des relations de clientèle, des logiques de courtage, des stratégies opportunistes de rente foncière et d'usure qui sont autant de facteurs d'insécurité foncière pour les paysans. D'autre part, les systèmes politiques paysans font face à des dynamiques qu'ils ne sont pas toujours en mesure de gérer. On observe ainsi la multiplication de transaction foncière qui contournent les autorités foncières paysannes, et une perte de confiance dans leurs arbitrages, sans que pour autant ces pratiques s'inscrivent dans les institutions de l'État.

Les politiques de substitution des années 80 remises en cause

Les programmes de réformes foncières impulsés dans les années 1980 à partir des expériences asiatiques de la Banque mondiale sont massifs et systématiques. Ils visent la généralisation de la propriété privée individuelle et reposent sur une logique de remplacement des pratiques foncières paysannes.

Fortement questionnés dans le courant des années 90, ces programmes se révèlent couteux et rapidement obsolètes, avec un impact économique limité, voire négatif, lorsqu'ils alimentent des processus d'exclusion, d'accaparement foncier et de privatisation de ressources

⁵ Bayard, J.-F., P. Geschiere et F. B. Nyamnjoh, 2001. « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique. » Critique Internationale 10 : 177 – 194.

⁶ Peters, P. E., 2004. Inequality and Social Conflict over Land in Africa. Journal of Agrarian Change, Vol. 4, N°3 : 269-314.

communes.⁷ Symptôme de l'inachèvement des États et des politiques, les registres fonciers ne sont pas mis à jour et ne reflètent pas la réalité terrain, ils induisent dès lors des confusions et engendrent des conflits. Dans ce contexte, l'opacité des procédures et la corruption demeurent.

Des politiques d'adaptation et de reconnaissance faisant face à des difficultés

Face à ces limites, de nombreuses expériences de politiques foncières fondées sur une logique d'adaptation ont vu le jour. Selon des modalités et des stratégies diverses, elles tentent de « reconnaître » ou « formaliser » les droits et les institutions foncières locales.

On constate toutefois que ces expériences sont confrontées à un ensemble de limites et de difficultés. Tout d'abord, ce qu'on appelle « droits locaux » renvoie à des pratiques difficilement isolables des relations et des processus sociopolitiques dans lesquels elles sont enchâssées. Cela pose donc des questions méthodologiques de fond sur ce que l'on enregistre au titre de droit foncier local. Ces programmes sont donc souvent fondés sur des méthodes et des outils nuancés et complexes. Or leur mise en œuvre est le plus souvent assurée selon les outils standards de l'industrie de l'aide au développement, qui contribuent à leur appauvrissement et à des difficultés d'appropriation. Cela renvoie de façon plus générale au fait que l'État transforme nécessairement les pratiques locales qu'il enregistre : les processus deviennent des procédures ; les relations sociales deviennent des contrats ; la multiplicité des sources d'autorité est absorbée par l'administration. Par ailleurs, sur le plan politique, les États ne sont pas toujours enclins à reconnaître les institutions et les autorités qui encadrent les pratiques foncières locales, qui leur donnent pourtant leur légitimité. De ce point de vue une logique de substitution demeure.

Vers des approches souples, progressives et ouvertes

Depuis le tournant des années 2010, on observe un retour de la promotion des politiques de remplacement à travers une réutilisation des arguments des années 1980.

Dans ce contexte une logique de progressivité est actuellement promue autour d'actions clés telles que : i) réduire les incohérences juridiques et de procédures qui produisent de l'insécurité foncière ; ii) promouvoir dans les pays des débats approfondis sur l'opportunité de formaliser ; iii) élargir l'offre de sécurisation pour qu'elle réponde aux besoins des différents usagers et territoires ; iv) construire des statuts juridiques adaptés et les articuler ; v) mettre en place des dispositifs de gestion qui s'appuient sur la décentralisation et les autorités locales ; vi) mettre en place des dispositifs de gestion des droits souples et ouverts ; vii) prendre l'accompagnement et la formation au sérieux ; viii) adopter un principe de progressivité ; ix) documenter la mise en œuvre des politiques pour alimenter le pilotage de la réforme.

Les évaluations environnementales sont confrontées à la question foncière sous sept aspects.

- *État référence du milieu humain.* L'organisation de la distribution des droits sur la terre est liée à l'histoire et à l'organisation sociale et politique, ainsi qu'à la structuration rituelle et religieuse du territoire foncier.
- *Identification de la perturbation et de la perte de l'accès à la terre et aux ressources naturelles,* dans la mesure où il faut au préalable avoir décrit convenablement les structures et les dynamiques foncières locales.
- *Inventaire des droits sur les terres.* Il faut pouvoir identifier à la fois les droits formels et les pratiques légitimes, ainsi que la variété des statuts fonciers dans un contexte de droits en

⁷ Platteau, Jean-Philippe. 1996. « The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa : A Critical Assessment. » *Development and Change* 27 (1) : 29 – 86.

faisceaux. On rejoint la problématique de l'enregistrement à laquelle sont confrontées les politiques de formalisation des droits.

- *Établissement des dédommagements et de la valeur de la terre.* Dans un contexte de droits fonciers informels et de politiques inachevées, le marché foncier est peu régulé et l'État n'est pas en mesure de fournir des méthodes d'évaluation de la valeur vénale de la terre. Tout au plus des plafonds de valeur administrative sont établis et ne sont pas mis à jour. L'établissement de la valeur de la terre et des ressources qu'elle porte suppose donc des méthodes combinées à des processus de négociation.
- *Le remplacement de la terre par la terre.* Les normes E&S exigent le remplacement des actifs par des actifs équivalents soulèvent deux difficultés. Dans des contextes ruraux où l'appropriation foncière se fait aussi de façon rituelle et symbolique, on ne trouve que rarement des territoires qui ne soient pas déjà appropriés. De ce fait le remplacement des actifs sur un nouveau territoire peut entraîner une perte du statut sociofoncier à plus ou moins long terme.

Dans les études d'impact E&S le foncier est principalement abordé au sujet des déplacements physiques et économiques. En effet :

- Le foncier est rarement étudié en tant que tel et avec autant de précision que les questions socio-économiques dans les E&S.
- Les liens entre foncier, organisation politique, patrimoine culturel et système économique sont de ce fait rarement établis, au profit de descriptions « en silos ».
- Dans les plans d'action de réinstallation, les matrices d'éligibilité et les inventaires sont produits à travers le prisme propriétaire/usager et ne prennent que rarement en compte les différents niveaux de détenteurs de droits, et encore moins la dimension collective.

Par ailleurs, des enquêtes sociofoncières fines et rigoureuses demandent un niveau de spécialisation important des experts et des dispositifs d'enquête qui peuvent être longs.

Plusieurs solutions peuvent alors être explorées :

- La mise en place de méthodes de validation publique des résultats des enquêtes foncières, des matrices, et des inventaires
- Une adaptation des méthodes sociofoncières de la recherche aux études E&S
- La formation des experts E&S sur les sujets fonciers
- La sensibilisation des institutions de régulations des évaluations sur les enjeux fonciers
- Le développement de logiciels de gestion des données géoréférencées permettant de saisir la pluralité des droits fonciers.