

**Réforme foncière
au Nord et au Sud**

**Camilla Toulmin
et
Simon Pepper**

Simon Pepper est Directeur de WWF-Scotland et Camilla Toulmin Directrice du Programme Zones Arides de l'Institut international pour l'environnement et le développement. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les auteurs par courrier électronique : spepper@wwfnet.org et camilla.toulmin@iied.org

TABLE DES MATIERES

LE ROLE DE LA TERRE	1
LA DISTRIBUTION DE LA TERRE	2
QUI, EN FIN DE COMPTE, A LE POUVOIR ?	3
LE ROLE DES CHEFS COUTUMIERS ET DES PROPRIETAIRES TERRIENS	3
AMENER LES GENS A PARTICIPER	4
MAIS QU'EST-CE QUE LA COMMUNAUTE ? QUI EN FAIT PARTIE ?	6
LA CONSULTATION	6
QUI ORIENTE LE PROGRAMME ?	7
CHANGER LA LEGISLATION NE SUFFIT PAS	8

A l'heure où les parlementaires écossais débattent de la réforme foncière à Edimbourg, pratiquement la même chose se produit dans les assemblées nationales un peu partout en Afrique. En dépit de différences historiques, climatiques et de développement économique, bien des éléments semblent remarquablement similaires - que ce soit les critères définissant qui peut se déclarer membre d'une " communauté " ou le besoin de clarifier les droits d'accès aux ressources, souvent multiples et contradictoires. Beaucoup des lois foncières actuellement en cours de réforme en Afrique avaient été mises en place par les anciens pouvoirs coloniaux, britannique et européens. De nombreuses nations africaines commencent à remettre en question le bien-fondé de ces lois qui les ont embourbées dans un système inéquitable de propriété foncière et de pouvoirs avec, pour conséquence, un frein au développement social et économique. Tirer les enseignements et échanger les expériences sur les réformes foncières menées dans le monde serait très utile à toutes les parties et révélerait de nouvelles manières d'aborder les problèmes, la panoplie des solutions à considérer et la façon d'engager la société civile plus efficacement dans la consultation et l'établissement d'un consensus¹.

LE ROLE DE LA TERRE

La terre continue d'avoir une énorme importance pour la majorité des gens dans la plupart des pays africains. Souvent, de 70 à 80% de la population dépend directement de l'agriculture pour les revenus et les emplois, tandis que ce secteur rapporte aux gouvernements nationaux des sources de revenus en particulier à travers l'exportation. L'implantation sur une terre et son utilisation constituent un élément central de l'identité des gens et ont aussi de fortes associations spirituelles et culturelles. La nature comporte de précieuses ressources telles que les produits sauvages, la biodiversité, les lacs et les cours d'eau. La terre, ainsi que les fruits, le gibier et le bois des forêts communautaires, est particulièrement importante pour les nombreux pauvres qui en dépendent, souvent comme locataires ou métayers.

La terre joue également un rôle important dans l'économie écossaise. S'il est vrai que l'agriculture en Ecosse ne donne un revenu direct qu'à un très faible pourcentage de la population, il suffit de lire les journaux locaux pour réaliser l'importance de la terre dans l'économie rurale de la région. La nature et les paysages écossais sont aussi les principaux atouts de l'industrie du tourisme qui est l'un des plus grands secteurs économiques en Ecosse et d'une importance

¹ Voir " *Evolving land rights, policy & tenure in Africa* " [Evolution des droits, de la politique et des régimes fonciers en Afrique]. Sous la direction de Camilla Toulmin & Julian Quan, DFID/IIED/NRI, 2000 et " *An Agenda for Land Reform? A review of experience in South Africa and Scotland* "[Un programme de Réforme foncière ? Examen des expériences menées en Afrique du Sud et en Ecosse] Alison Brown & Vicky Lubke, Community Learning Scotland, 1999.

particulièrement vitale pour de nombreuses communautés isolées. L'eau est l'une des richesses clés de l'environnement écossais, pour l'industrie agro-alimentaire, la pêche et l'aquaculture, et la production d'électricité. En dépit de la proportion relativement faible de la population vivant dans la campagne écossaise, de nombreux citoyens gardent un intérêt très fort pour la terre, que ce soit leur terre d'origine ou un endroit pour marcher et chercher une nourriture spirituelle.

LA DISTRIBUTION DE LA TERRE

Dans la plus grande partie de l'Ecosse, l'attribution de titres fonciers dans les années 1700 a transformé les droits coutumiers en titres individuels et a accentué la concentration de la propriété entre les mains de quelques-uns, conduisant ainsi à la distribution des terres si distordue que l'on observe aujourd'hui. Des communautés disséminées sont tout ce qui reste d'une population, autrefois considérable, de petits locataires. La distribution actuelle des terres en Ecosse est nettement différente de celle des autres pays européens en termes de superficie des exploitations. Ainsi, par exemple, 313 propriétaires terriens possèdent la moitié des terres privées en Ecosse. Les propriétés sont souvent de plus de 5.000 ha, les plus grandes dépassant les 20-40.000 ha de superficie. On retrouve une distribution des exploitations aussi inégalitaire dans certains pays africains - Afrique du Sud, Namibie, Zimbabwe et Kenya - où les gouvernements coloniaux ont alloué d'énormes étendues de territoires aux colons blancs. Dans ces pays, comme en Ecosse, l'essentiel du programme de réforme foncière est motivé par un fort sentiment d'iniquité et le besoin urgent de corriger une erreur historique. En Ecosse, le débat est teinté par le souvenir des " *Clearances* " tandis qu'en Afrique du Sud, la mémoire du déplacement forcé de gens dans les Bantustans rappelle durement la nécessité d'une restitution, d'une manière ou d'une autre. De même, au Zimbabwe, les arguments utilisés pour justifier la saisie des terres agricoles des blancs par le gouvernement du Président Mugabe en reviennent encore et toujours aux préjudices commis des dizaines d'années auparavant.

Ailleurs en Afrique, la distribution de la propriété foncière est beaucoup plus égale et bien moins une affaire politique. En Afrique de l'Ouest, de nombreux systèmes sont encore basés sur des droits coutumiers que les gens acquièrent en défrichant et en occupant les terres autour du village, notamment lorsque les ressources foncières sont encore relativement abondantes. Là, les principales questions concernent le besoin de résoudre les contradictions entre les régimes fonciers coutumiers et " modernes », de donner aux communautés davantage de pouvoirs officiels pour prendre des décisions concernant l'utilisation des ressources dont elles dépendent et de renforcer les capacités locales à effectuer ces tâches efficacement. Cependant, à mesure que la terre devient de plus en plus rare et précieuse, les problèmes de certains groupes s'aggravent - les femmes, les agriculteurs migrants et les éleveurs

nomades - et ils s'aperçoivent que leurs droits d'accès coutumiers sont révoqués. Cela se produit, en particulier, près des agglomérations urbaines en expansion où la terre agricole est transformée en terrains à bâtir.

QUI, EN FIN DE COMPTE, A LE POUVOIR ?

En Ecosse, on a beaucoup prêché la nécessité d'abolir la tenure féodale avec son train de relations sociales archaïques et de pouvoirs démesurés entre les mains des propriétaires terriens. Beaucoup de débats ont tourné autour du terme " féodalisme " et du besoin de débarrasser l'Ecosse moderne de tout ce qui peut rappeler les anciennes formes de servilité. Pourtant avec la disparition du féodalisme, on perd aussi des coutumes mal connues mais profondément bénéfiques d'obligations d'intérêt public. Cet ensemble de concepts et de principes, liés à la gestion de la terre, sont de nouveau à l'ordre du jour, sachant qu'ils constituent le droit d'une société à imposer ses conditions sur la manière dont la terre est utilisée. Les gouvernements ne sont pas toujours capables de fournir des mécanismes alternatifs efficaces pour y parvenir, en dépit de leurs règles et réglementations.

La question de savoir où résident les droits éminents est aussi un problème important dans la plus grande partie de l'Afrique. Après l'indépendance, nombre de gouvernements ont alloué les droits éminents sur les terres au Président qui, pensait-on, agirait pour le compte des citoyens. L'Etat ainsi détiendrait la terre dans l'intérêt social général. Pourtant, cela était sans compter avec les tentations de népotisme. La terre étant une richesse majeure dans beaucoup de ces pays, les gens au pouvoir ont rarement été capables de jouer ce rôle de gérant sage et impartial. En Tanzanie, la Commission foncière de 1992 a plaidé avec force pour que la terre soit allouée officiellement au peuple et éviter ainsi que les politiciens locaux et les membres du gouvernement ne s'en emparent, mais cette recommandation n'a pas empêché le gouvernement de conserver les droits éminents sur les ressources naturelles du pays². L'attribution de terres à des alliés politiques a été un moyen prépondérant, pour les présidents et ministres de nombreux pays du monde, d'asseoir leur pouvoir, exactement comme en Ecosse.

LE ROLE DES CHEFS COUTUMIERS ET DES PROPRIETAIRES TERRIENS

Les chefs coutumiers et les grands propriétaires terriens sont profondément " passés de mode " dans les cercles politiques, que ce soit d'Afrique ou d'Ecosse. Beaucoup

² " Not yet democracy: Reforming land tenure in Tanzania "[Pas encore la démocratie : réformer la tenure foncière en Tanzanie]. Issa G. Shivji, IIED, Londres, 1998.

de gouvernements africains désirent établir de nouvelles formes de gouvernement local, par une série de mesures de décentralisation et la mise en place d'autorités locales élues dans les campagnes, souvent pour la première fois. Avec pour cri de ralliement la promotion de la démocratie locale, ces nouveaux systèmes ont été - dans la pratique - un moyen, non seulement d'accroître le pouvoir politique et l'influence du gouvernement central dans les zones rurales éloignées, mais aussi de désavouer les chefs coutumiers. Cependant, cela n'a pas toujours été accueilli favorablement par les populations locales. Bien qu'en Afrique du Sud beaucoup de chefs traditionnels soient complètement discrédités pour avoir été cooptés par le régime de l'apartheid, ailleurs, ils peuvent constituer un moyen efficace et économique de gérer la terre et de résoudre les litiges. Les chefs coutumiers ont souvent plus de légitimité aux yeux des populations locales que les procédures et décisions incompréhensibles émanant des structures officielles du gouvernement. Bien sûr, ni les chefs locaux, ni les organes élus ne constituent la solution parfaite : ces deux mécanismes peuvent exclure une partie importante de la population et restent vulnérables face à la corruption. Il n'y a pas de forme institutionnelle idéale, qu'elle soit coutumière ou démocratique. Un équilibre des forces est nécessaire pour garder le meilleur de chaque solution. Une manière d'y parvenir consisterait à créer des conseils fonciers locaux représentant une large palette d'intérêts différents.

En Ecosse, beaucoup avancent que les grands propriétaires terriens devraient disparaître, du fait des mauvais comportements d'un petit nombre d'entre eux, très médiatisés dans la presse. D'autres pensent que des propriétaires bienveillants et respectueux de la communauté peuvent être un atout majeur, surtout s'ils ont beaucoup d'argent à investir dans la région, pour créer des emplois et une source supplémentaire de revenus qui bénéficient à l'économie locale. Beaucoup de gens cherchent à ramener le débat sur les régimes fonciers à la question de savoir qui est un " bon " et qui est un " mauvais " propriétaire et de trouver des codes de bonne conduite pour changer ces derniers. Ceux qui ont l'expérience d'autres situations ailleurs affirment cependant qu'une réforme foncière doit passer par une redistribution des terres avec un plafond limitant la taille des propriétés que les gens peuvent posséder. Il s'agirait là d'un premier pas en direction d'une économie rurale prospère et autonome, telle que celles que l'on trouve dans certaines régions de Scandinavie et d'Europe continentale, où les disparités entre les propriétés sont beaucoup moins marquées. Une base plus large de propriétaires donne une économie rurale plus diversifiée et moins vulnérable face aux caprices et aléas de quelques grands propriétaires terriens.

AMENER LES GENS A PARTICIPER

Après le Sommet de la Terre à Rio en 1992, la plupart des gouvernements se sont engagés, du moins théoriquement, dans la voie de la " participation

communautaire ” pour parvenir à un développement plus durable. Néanmoins, il n’est pas évident, dans de nombreux endroits, de déterminer si cet engagement se limite à une décision sur le papier “ je vous dis quoi faire et vous participez ” ou s’il s’agit d’un réel transfert de pouvoir. En Ecosse, le discours du gouvernement est lourd de promesses de participation mais léger en termes d’engagements pour le rendre plausible ou même possible auprès de la plus grande partie de la population rurale. Ce ne sont souvent que les mieux instruits, avec des compétences et une connaissance du “ système ”, qui peuvent jouer un rôle permettant à la population locale de reprendre le contrôle.

Une contradiction similaire entre la théorie et la pratique existe aussi dans les expériences de “ participation communautaire ” en Afrique. Les gouvernements ont clamé leur adhésion à la participation populaire et reconnu l’importance du savoir traditionnel, pourtant, ils ne sont pas disposés à déléguer du pouvoir pour honorer ces déclarations. Ainsi, les communautés sont souvent chargées de certaines activités mais sans avoir l’autorité, les ressources et le pouvoir de prendre des décisions pour mener à bien ces missions. Dans certains pays, les agriculteurs doivent encore obtenir une autorisation écrite avant de pouvoir couper des arbres qu’ils avaient plantés sur leurs propres terres, les autorités estimant que c’est nécessaire pour leur inculquer un sentiment de respect vis-à-vis de “ l’environnement ”. Cette résistance institutionnelle à “ lâcher du pouvoir ” handicape tout engagement réel dans la réforme foncière. Un tel engagement nécessite aussi d’investir dans la reconstruction des communautés locales, leur accès au financement et leur capacité à avoir une vision de ce qui pourrait être possible, une capacité aliénée par des siècles de dépendance et de centralisation du pouvoir.

Un accès inéquitable au système juridique constitue également un problème. Dans de nombreux pays africains, les droits coutumiers étaient susceptibles d’être réinterprétés ou annulés par des groupes plus puissants. A mesure que le prix de la terre augmente, les chefs deviennent tentés de transformer leurs droits coutumiers à l’égard de la terre en droits de propriété privée. Au lieu d’être reconnus et protégés pour ce qu’ils sont, les droits coutumiers généralement opèrent faute de mieux et seulement dans les régions où aucun autre intérêt n’est suffisamment important pour s’y opposer. En conséquence, ceux qui avaient assez de pouvoir et de soutien politique ont pu s’emparer des ressources communautaires, notamment lorsqu’il était dit que la population locale ne les mettait pas en valeur. Faire pâturer des animaux n’est pas considéré par la loi comme une mise en valeur permettant d’obtenir un droit sur la terre. Les groupes de pasteurs transhumants ont ainsi perdu leurs droits d’accès à de nombreux pâturages de grande valeur, empiétés par des tracteurs et des charrues, sans pouvoir avoir recours aux tribunaux.

Quelques exemples commencent à émerger où les gouvernements acceptent de reconnaître l’autorité d’organisations locales à passer des arrêtés et à contrôler l’accès aux ressources communes telles que les bois et les pâturages. Mais les

progrès restent lents. Il faut du temps pour mettre d'accord les différentes parties d'une communauté et ceux qui appartiennent au gouvernement local hésitent souvent à accorder à la communauté le droit d'exclure et de verbaliser d'autres usagers. Il faudra en faire beaucoup plus pour renforcer les droits des groupes locaux à gérer les ressources communes et à en contrôler l'accès. Sans ces droits de gestion, la perspective d'une utilisation durable des ressources reste improbable, que ce soit pour la pêche, les forêts, les fruits sauvages ou les pâturages.

MAIS QU'EST-CE QUE LA COMMUNAUTE ? QUI EN FAIT PARTIE ?

Cette question alimente le débat aussi bien en Ecosse que dans de nombreuses régions rurales d'Afrique. Dans beaucoup de pays africains, certains groupes sont systématiquement exclus des débats et des prises de décision par les structures coutumières, notamment les femmes, les éleveurs de passage, les minorités ethniques et les nouveaux arrivants. Là où des ressources de valeur sont en jeu, la définition de l'identité revêt une importance économique croissante et la définition de qui peut être considéré comme un " membre de la communauté " devient plus stricte à mesure que la terre devient plus rare. En Ecosse, la décision concernant l'appartenance à la " communauté " est encore débattue. Peut-être que le Parlement écossais pourrait s'inspirer de l'exemple sud-africain. En 1996, la Loi sur les Associations des ressources communautaires établissait, par le biais d'un simple document de dix pages, les principes et procédures selon lesquels une communauté pouvait constituer une association basée sur une adhésion non discriminatoire et générale, l'égalité et la transparence dans les prises de décision. Ce serait une bonne lecture pour tous ceux qui, ailleurs, se débattent avec ces problèmes.

LA CONSULTATION

En Ecosse, le fait d'avoir la participation d'une large palette de gens est reconnu comme étant à la fois positif sur le plan pratique pour l'élaboration des lois et d'une grande importance politique. Le processus de consultation sur la Réforme Foncière en Ecosse constitue un bon exemple concernant la manière d'obtenir de nombreuses opinions dans le débat sur la réforme foncière, par l'intermédiaire de documents informatifs, un spectacle itinérant, de réunions régionales et d'invitations à soumettre des propositions. Ce processus de consultation continue en même temps que le processus législatif actuellement en cours.

Dans le contexte africain, certaines consultations ont été réellement impressionnantes. En Afrique du Sud et en Ouganda, la nouvelle législation a été précédée d'importants exercices de consultation. Ailleurs, la consultation est une affaire plus inégale. Certains gouvernements ont mis en place des commissions

chargées d'examiner les questions foncières, comme en témoignent le rapport du Professeur Shivji en 1992 pour la Tanzanie, celui du Professeur Rukuni en 1995 pour le Zimbabwe ou les consultations effectuées avant de décréter le Code Rural au Niger en 1993. Pourtant comme avec toutes les opérations de consultation, il n'est pas facile de savoir dans quelle mesure les résultats de ces processus sont pris en compte, notamment lorsque les conclusions sont politiquement dérangeantes. Bien des fois, le processus de consultation se limite à des débats entre fonctionnaires, députés et donateurs occidentaux sans beaucoup d'ouvertures sur un débat public. Même en Afrique du Sud, il semble que le nouveau gouvernement élu à la mi-1999 risque de faire marche arrière sur les objectifs les plus radicaux du processus de Réforme Foncière. C'est peut-être que la terre en tant que moyen de cimenter des alliances politiques est devenue trop importante pour être redistribuée aux pauvres.

De toute manière, il est vital d'encourager la participation de la société civile et des autres groupes intéressés par le débat local et national, concernant les options possibles en matière de réforme foncière. Une alliance entre les groupes non gouvernementaux et autres, tels que l'*Ugandan Land Alliance* ou la *Scottish Land Reform Convention*, pourrait constituer un forum adéquat pour exprimer d'autres idées et faire en sorte que les voix des plus pauvres et des groupes les moins écoutés puissent se faire entendre.

QUI ORIENTE LE PROGRAMME ?

En Ecosse, comme ailleurs, la question de la réforme foncière est hautement politique et, en dépit du fait que peu de gens vivent du travail de la terre, il y a une perception justifiable que la richesse foncière est étroitement associée au pouvoir. Les grands propriétaires terriens ne détiennent plus beaucoup de pouvoir politique officiel mais continuent d'exercer une énorme influence en sous-main. A tel point que peu des "réformes" actuelles risquent de réellement remettre en cause leur pouvoir. Même si l'objectif général est de créer une base élargie d'accords permettant aux gens de posséder des terres et d'y avoir accès, il n'y aura pas de saisies obligatoires de domaines et pas de réquisitions de terres de la part du gouvernement. Un crédit foncier est mis en place auquel les groupes communautaires peuvent s'adresser pour trouver un financement lorsqu'une terre est mise en vente mais les dispositions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme protègent strictement l'inviolabilité de la propriété et, donc, les grands propriétaires terriens n'ont pas beaucoup à craindre la nouvelle législation. La réforme foncière en Ecosse est rédigée de façon à éviter toute controverse ; elle comprend des expressions telles que "trouver les moyens de promouvoir les communautés rurales de manière plus durable", "régénérer l'économie rurale par un contrôle accru des prises de décision" et "améliorer l'accès aux opportunités économiques liées à la terre".

En Afrique, le programme de réformes foncières est en grande partie à l'ordre du jour du fait des donateurs internationaux, tels que la Banque mondiale, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et les États-Unis. Cet engagement provient du sentiment qu'une réforme foncière est indispensable en vue d'assurer une sécurité foncière suffisante pour favoriser l'investissement dans l'agriculture, réduire les conflits et allouer des terres aux utilisateurs plus productifs. Cette vision table également sur l'ouverture de nombreux pays africains aux investissements extérieurs dans l'agriculture. On estime que les entreprises internationales ont besoin de titres de propriété sécurisés avant d'investir leurs capitaux dans les économies africaines à haut risque. Il y a aussi d'importants intérêts nationaux qui poussent à l'acquisition des terres coutumières lorsque celles-ci sont mises sur le marché.

Au début, les gouvernements sont souvent en faveur de mesures radicales pour effectuer une réforme foncière mais, rapidement, trouvent leurs plans enlisés dans les sables de l'inertie politique. De surcroît, ils tendent à réaliser que des trains de réformes trop radicales pourraient les amener à perdre le contrôle d'un bien d'une grande importance politique.

CHANGER LA LEGISLATION NE SUFFIT PAS

Quelles que soient les différences entre l'Écosse et l'Afrique, alors qu'elles se débattent avec leurs réformes foncières, toutes deux doivent reconnaître que le seul processus législatif ne sera pas suffisant pour faire revivre les économies locales et sécuriser les revenus des populations rurales. Il y a des limites à ce que la législation peut faire. Pour être efficace, la loi doit dans l'ensemble correspondre à ce que les gens considèrent juste et légitime. Elle ne doit pas proposer des valeurs trop éloignées des opinions et des normes généralement admises. De même, les changements dans les lois et les institutions supposent que les ressources nécessaires à la mise en pratique des nouvelles mesures soient disponibles. Les gens n'ont pas seulement besoin d'avoir accès à la terre, il leur faut aussi la possibilité d'avoir recours au crédit, à la technologie, à des fournitures et aux marchés s'ils veulent exploiter les opportunités que la terre peut offrir. L'un sans l'autre n'est pas suffisant. Que ce soit un métayer du Morayshire ou un paysan produisant du millet au Mali, les options permettant d'avoir un revenu raisonnable sont encore limitées par de nombreux autres facteurs. Ceux-ci s'agglomèrent pour causer des obstacles majeurs, que ce soit à cause d'un climat ou d'un sol difficile, de frais de transport élevés ou de l'éloignement des marchés.

Si l'on veut réussir une réforme foncière, que ce soit en Afrique ou en Écosse, il faut une vision plus claire, des objectifs concrets et des cibles précises. Pour cela, nous devons avoir un débat plus informé sur les différentes options à considérer et

une meilleure compréhension des liens qui existent entre la terre et les autres dimensions politiques, économiques et sociales. L'échange d'expériences menées dans différents contextes pourrait nous y aider. La population locale et les décideurs nationaux doivent décider du type d'économie rurale qu'ils veulent voir se développer. Une propriété foncière hautement inégalitaire a tendance à produire un type particulier de politique locale et d'économie rurale. Un genre plus égalitaire génère une mosaïque différente d'opportunités économiques, avec une base plus large d'intérêts et de parties prenantes. Il convient d'adopter une approche qui s'inspire des expériences menées dans le monde entier et de réfléchir à de nouvelles formes d'arrangements institutionnels permettant d'atteindre des objectifs plus larges. En Ecosse, on a beaucoup parlé de ce qui pourrait disparaître mais il faudrait avoir une meilleure idée de ce que l'on veut créer, et de la manière de combiner la réforme foncière et les autres mesures prises pour parvenir à ces objectifs. Tirer les enseignements des expériences menées ailleurs constitue une base intéressante pour évaluer les options possibles et relever les défis politiques.