

Points clés

Réformer les politiques et les pratiques pour suivre le rythme soutenu des changements dans l'accès à la terre. Les systèmes d'accès devraient être remaniés pour garantir une gouvernance équitable face à la commercialisation accrue des transactions foncières.

Soutenir l'agriculture familiale et l'emploi hors exploitation. L'appui devrait se concentrer sur de meilleures façons d'utiliser les terres morcelées, de distribuer les bénéfices des opportunités commerciales, de développer un revenu hors exploitation et d'encourager la qualité et la valeur dans l'économie informelle.

Investir dans les institutions locales pour que l'agriculture familiale prospère. Les interventions devraient promouvoir le professionnalisme au sein des autorités locales, des organisations de producteurs et de la base, ainsi qu'une valorisation locale et un accès au crédit et aux infrastructures.

Assurer un suivi des changements dans l'accès au foncier. Les institutions d'aménagement du territoire et leurs partenaires devraient mettre au point des systèmes pour déterminer qui possède les terres, qui le sait et comment les moyens d'existence ruraux peuvent prospérer au fil de ces évolutions.

L'accès aux terres agricoles à la va-vite en Afrique subsaharienne

Qui peut accéder aux terres et les utiliser ? La réponse à cette question séculaire évolue rapidement dans beaucoup de zones rurales d'Afrique. Le foncier, jadis attribué par les chefs au sein de la communauté, change désormais de mains de multiples façons. Les personnes riches et bien introduites dans et hors la communauté sont fréquemment en mesure d'outrepasser les droits fonciers réglementaires ou coutumiers locaux, de déposséder les occupants ou de les forcer à morceler des lopins de terre déjà modestes. Lorsque des investisseurs ayant l'appui du gouvernement obtiennent de vastes étendues à des fins agro-industrielles, les producteurs locaux qui parviennent à participer au programme s'en sortent, mais les autres peuvent avoir cruellement besoin d'aide. L'échelle et la cadence de ces changements augmentent vite, mais les réponses politiques sont à la traîne. Cette note formule quelques suggestions pour combler ce vide.

Il sera vital de comprendre l'évolution de la dynamique de l'accès au foncier en Afrique rurale si les systèmes de gouvernance foncière, les sociétés et organisations et les initiatives de développement rural veulent pouvoir s'adapter et avoir un impact positif. L'IIED, avec le soutien du Fonds international de développement agricole (FIDA), s'efforce de contribuer à une meilleure compréhension de ce phénomène.¹ En collaboration avec des équipes de chercheurs nationaux, nous avons passé en revue les documents publiés ou non sur le sujet et conduit des études de cas sur deux sites dans chacun des quatre pays suivants, choisis pour offrir une mosaïque de différents contextes en Afrique subsaharienne : le Ghana,² le Sénégal,³ le Mozambique⁴ et l'Ouganda.⁵

Si ces huit sites illustrent des contextes divers, ils présentent aussi des similitudes importantes – en particulier, une tendance récurrente à des relations foncières de plus en plus commercialisées, avec des valeurs tirées vers le haut et des groupes défavorisés qui se trouvent déplacés vers des zones marginales. À mesure

que les valeurs foncières augmentent, les agents du gouvernement et les dirigeants politiques cherchent à accroître leur rôle dans l'attribution des terres. Cela peut déboucher sur des transactions non réglementées et parfois corrompues, voire illicites.

Pendant ce temps, les parcelles font l'objet d'un morcellement accru et d'une concentration dans différents contextes. Le morcellement est impulsé par les facteurs démographiques dans les zones densément peuplées, alors que des forces économiques telles que les changements de l'affectation des sols et l'essor des exploitations à moyenne et grande échelles encouragent une plus forte concentration.⁶ Cette concentration favorise souvent les acteurs qui sont les mieux placés pour tirer parti des opportunités que présentent des systèmes commerciaux d'affectation des sols et de gouvernance foncière.

Dans les sites étudiés, ces acteurs sont principalement des opérateurs commerciaux à grande échelle, qu'il s'agisse des grands investisseurs nationaux ou étrangers ou des élites

Rares sont les systèmes de gouvernance capables de faire face à la vitesse et à l'ampleur des changements

urbaines, y compris des promoteurs immobiliers et des gens à l'affût de stratégies spéculatives. Mis sous pression par ces tendances, d'autres groupes ont été contraints d'adopter des

stratégies d'adaptation pour pouvoir survivre. Dans le site de Limpopo au Mozambique, par exemple, ces stratégies comprennent l'emprunt de terres à des proches, et une pratique locale

appelée *xitoco* ou *rimela*, aux termes de laquelle les gens sans terre travaillent sur les terres d'une tierce personne et reçoivent un salaire fixe.

Dans plusieurs des sites étudiés, de gros opérateurs commerciaux visent à établir des modèles commerciaux « inclusifs » axés sur l'intégration des petits exploitants dans la chaîne de valeur. Comme dans d'autres régions d'Afrique, les exploitants familiaux qui participent à ce type de modèle « inclusif » peuvent gagner des revenus plus élevés, mais ce type de systèmes peut aussi détourner la main-d'œuvre et les terres des cultures vivrières.⁷ Ainsi, dans le site d'Ahanta West au Ghana, la surprime consentie pour le latex par rapport aux palmiers à huile et aux cultures vivrières, de même que l'existence de grosses usines de caoutchouc à proximité, tend à stimuler la culture du caoutchouc par les exploitants familiaux. Certaines banques sont aussi prêtes à accorder des prêts sur la base du revenu régulier que génère la culture du caoutchouc. Toutefois, beaucoup d'exploitants familiaux interviewés dans

le cadre de cette étude ont réalisé qu'en se détournant des cultures vivrières en réponse à ce genre d'incitations, ils risquaient de mettre en danger l'approvisionnement en denrées alimentaires de leurs ménages.

De fait, dans certains contextes d'Afrique de l'Ouest, les objectifs « d'inclusion » se sont révélés inaccessibles, et nombre d'exploitants familiaux ont renoncé à participer pleinement à ces chaînes de valeur. Au lieu de cela, ils ont eu tendance à s'orienter davantage vers des modes d'échanges plus informels avec des commerçants locaux, qui peuvent engendrer davantage de trésorerie à court terme. Certains se sont ainsi impliqués dans des systèmes de plus en plus dynamiques d'approvisionnement alimentaire dans des petits centres urbains émergents.⁸

Là où la demande alimentaire augmente et où la concurrence foncière se fait plus féroce, certains exploitants familiaux saisissent l'occasion pour intensifier la production et pour innover. Les producteurs peuvent prolonger les périodes de culture ou adopter un mode de culture continue. Toutefois, en fonction des intrants utilisés pour accroître la fertilité du sol, de tels modes peuvent compromettre les rendements à long terme et aggraver la dégradation des terres.⁹

Les effets de ces changements en matière d'accès au foncier et d'affectation des sols sont répartis d'une façon de plus en plus inégale. À mesure que les terres se concentrent entre les mains de ceux qui ont les moyens financiers et les relations politiques non seulement pour les acquérir, mais aussi pour les mettre en valeur à des fins agricoles ou autres, une myriade d'autres acteurs locaux peuvent aussi tirer leur épingle du jeu. Au Ghana, par exemple, les chefs coutumiers et les groupes qui en sont proches semblent être au cœur de ces processus ; alors qu'au Sénégal, il existe une relation étroite entre les administrations municipales et les gens qui agissent comme courtiers ou intermédiaires.¹⁰

Aux rangs des perdants, ce sont les agriculteurs qui dépendent d'arrangements fonciers coutumiers et ne détiennent que des droits fonciers « secondaires » qui sont les plus vulnérables. En l'espèce, la thématique récurrente est que leur manque d'accès aux finances, à des relations administratives et à l'information constitue un obstacle qui les empêche de saisir les opportunités liées aux marchés fonciers et à l'économie monétaire. Cet obstacle est particulièrement décourageant pour les femmes qui dépendent de leur mari ou de leurs proches masculins pour accéder aux terres, pour les pasteurs qui dépendent d'arrangements négociés avec des agriculteurs locaux et pour les jeunes qui, de par tradition, n'ont quasiment pas leur mot à dire dans la gestion des terres.

Encadré 1. Études de cas sur les changements dans l'accès aux terres rurales

Mozambique. Une étude de cas de la municipalité de Boane, pas loin de Maputo, a examiné les changements dans l'accès aux terres locales dans le contexte de la conversion des terres agricoles en terres résidentielles. La seconde étude s'est déroulée dans la basse vallée du Limpopo, où un investissement à grande échelle dans la production de riz contribue à changer les régimes d'accès au foncier.

Ouganda. Dans le district de Kalangala, les relations foncières évoluent à mesure que la production commerciale d'huile de palme augmente, alors que dans le district nord d'Amuru, berceau de la seconde étude de cas, des sources multiples de pressions alimentent un conflit foncier entre les groupes locaux.

Ghana. Le district d'Ahanta West, dans le sud du pays, a été le théâtre de la première étude de cas, qui explore comment la découverte de pétrole, l'expansion urbaine et des opérations minières artisanales ont augmenté les pressions sur les terres périurbaines et rurales. Plus au nord, près de Tamale, la seconde étude de cas a vu des communautés rurales confrontées à des acquisitions foncières à grande échelle pour des projets commerciaux.

Sénégal. Dans les études de cas du delta du fleuve Sénégal et de la région des Niayes, la dynamique a porté sur les transactions foncières locales et les acquisitions foncières à grande échelle à des fins d'agriculture commerciale et d'exploitation minière. Dans les Niayes, des pressions croissantes découlent aussi de l'urbanisation.

Dans les sites ougandais, par exemple, les jeunes comptent parmi les plus touchés par la hausse des prix fonciers parce qu'ils ne peuvent pas se permettre d'acheter des terres. Et dans les sites étudiés au Ghana, les difficultés d'accès au foncier font que les jeunes se tournent vers des occupations loin de la ferme, notamment l'exploitation minière artisanale, ou bien décident de migrer vers des centres urbains ou d'autres zones rurales. Dans les sites sénégalais, les jeunes ruraux cherchent à mieux se faire entendre et à avoir davantage d'autonomie par rapport aux aînés et aux chefs de famille. Beaucoup se voient encore un avenir lié au foncier mais ils tentent de faire montre de plus d'esprit d'entreprise que leurs aînés et dépensent leur argent différemment.

En ce qui concerne les femmes, la hausse des transactions foncières basées sur le marché et l'érosion des systèmes coutumiers peut offrir à certaines de nouvelles opportunités pour surmonter le handicap dont elles souffrent en matière de régime foncier. En particulier, celles qui ont un meilleur accès à la finance ont peut-être plus de chances d'obtenir des régimes plus formels et plus sûrs d'occupation foncière. Mais l'émergence d'entreprises foncières commerciales à grande échelle peut aussi se révéler cruelle pour les femmes. Dans le site du nord du Ghana, par exemple, la modification des régimes d'affectation des sols a bridé l'accès des femmes aux karités et aux nérés qui étaient, de par tradition, la propriété de tous. Et sur tous les sites, c'est généralement encore aux femmes qu'incombe la responsabilité de fournir de la nourriture à leur famille, même lorsque les parcelles ont rétréci ou sont devenues plus morcelées.

Ces régimes d'accès foncier en rapide mutation suggèrent les implications suivantes pour les politiques et les pratiques de développement :

1. Les politiques, le droit et les pratiques ont besoin d'être réformés pour une gouvernance foncière équitable

Adapter et adopter les lignes directrices. Ces dernières années, la législation et les politiques ont été remaniées dans nombre de pays d'Afrique, mais rares sont pourtant les systèmes de gouvernance foncière qui se sont montrés capables de faire face à la vitesse et à l'ampleur des changements. Le consensus international sur une gouvernance foncière responsable, que l'on retrouve dans les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, offre une base solide pour des réformes pratiques.

Réconcilier des systèmes conflictuels et développer des mécanismes de redevabilité pratiques. Certains marchés fonciers chaotiques

ont besoin d'une meilleure réglementation, et certains systèmes conflictuels – les systèmes coutumiers vs étatiques, par exemple – ont besoin d'être rapprochés de manière plus efficace afin de combler le vide entre les textes et les pratiques locales. Si, dans un nombre croissant de pays, les lois prétendent reconnaître à présent les droits fonciers coutumiers, il est clair que les systèmes coutumiers eux-mêmes ont évolué, et dans certains cas de façon rapide. Les systèmes de gouvernance foncière ont donc besoin d'une souplesse intégrée – des institutions robustes seront plus efficaces qu'une réglementation ponctuelle pour relever les défis qui se présentent. Des mécanismes de redevabilité seront aussi déterminants pour empêcher les élites d'acquérir des terres injustement. Par ailleurs, des mécanismes de résolution des conflits auront besoin d'être reconnus comme des outils essentiels de la gouvernance foncière.

Reconnaître les droits fonciers et tenir des registres. À maintes reprises, les données factuelles suggèrent que les investisseurs privés peuvent se procurer des titres de propriété pour les terres dont ils font l'acquisition, alors que les exploitants familiaux manquent souvent de preuves légales de leurs droits fonciers ou n'ont pas les moyens de couvrir les coûts pour obtenir ces preuves. Il faut poursuivre les investissements afin de sécuriser ces droits par le biais d'interventions législatives et opérationnelles qui reconnaissent tous les droits fonciers socialement légitimes ; qui établissent des modalités accessibles à bas coût pour les enregistrer, y compris les droits collectifs ; et qui prévoient des mécanismes efficaces pour tenir des registres.

Garantir la qualité des processus d'investissement. Les plans de développement agricole et leurs cadres de gouvernance ont besoin d'être resserrés pour garantir des investissements responsables et de qualité. En fonction du contexte, cela peut prendre la forme d'un renforcement des obligations de consultation des communautés et d'évaluation d'impact, d'une attention aux modalités d'emploi et de participation, ou encore d'une garantie d'un paiement rapide et équitable des indemnités.

Assurer un suivi des changements dans l'accès au foncier. Actuellement, il n'y a guère de systèmes en place pour localiser et documenter les profondes transformations qui affectent l'accès au foncier en Afrique subsaharienne – pourtant, des données fiables sont essentielles pour façonner une action publique efficace. De nouveaux rôles sont requis dans les institutions d'aménagement du territoire et leurs partenaires de développement pour veiller à ce que l'appréciation bourgeonnante de ces changements

puisse être partagée de manière efficace et voir comment les moyens d'existence ruraux peuvent prospérer au fil de l'évolution de l'accès au foncier.

2. L'agriculture familiale et l'emploi à l'extérieur de l'exploitation ont besoin d'un appui concerté

Rendre les modèles d'entreprise véritablement inclusifs. Cette étude a révélé que les investissements qui visent à intégrer les agriculteurs dans les chaînes de valeur commerciales ont engendré des bénéfices considérables pour certains, mais ont aggravé les difficultés pour d'autres. Une mise en forme judicieuse de ces développements agro-industriels – y compris via les mécanismes de sous-traitance, les fermes commerciales communautaires, l'agriculture contractuelle ou les modèles associés d'opérations commerciales à grande échelle – s'impose pour veiller à ce que les opportunités offertes aux exploitants familiaux soient véritablement inclusives.

Nouer des liens avec les marchés informels. Les données factuelles suggèrent que, ces dernières années, la production alimentaire est devenue beaucoup plus axée sur les marchés intérieurs et régionaux qu'à l'exportation, surtout en Afrique de l'Ouest. Au lieu de participer à des chaînes de valeur « inclusives », beaucoup d'exploitants familiaux vendent et achètent dans de petits centres urbains – qui émergent comme des plaques tournantes de services et d'intégration, le plus souvent sous le radar des politiques. Il faut travailler sur des interventions politiques et commerciales qui puissent stimuler la qualité et promouvoir un développement rural et urbain robuste dans de tels contextes.

Promouvoir un revenu à l'extérieur de l'exploitation. La génération d'énergie pour les zones rurales, y compris pour la transformation des produits agricoles, est un secteur potentiellement prometteur, et des liens tels que celui-ci entre les revenus agricoles et hors exploitation seront probablement essentiels. L'emploi dans la transformation des produits agricoles, par exemple, peut non seulement fournir un revenu mais aussi servir d'aiguillon à la production – si les agriculteurs peuvent obtenir un bon prix pour leurs produits, cela peut tirer vers le haut la qualité de ces derniers.

Notes

¹ Knapman, C *et al.* (à paraître) Africa's farmland in changing hands: A review of literature and case studies from sub-Saharan Africa. IIED, Londres. / ² Bugri, J T et Yeboah, E (à paraître) Understanding changing land access and use by the rural poor in Ghana. IIED, Londres. / ³ Niang, A *et al.* (à paraître) Understanding changing land access and use by the rural poor in Senegal. IIED, Londres. / ⁴ Filipe, E et Norfolk, S (à paraître) Understanding changing land issues for the rural poor in Mozambique. IIED, Londres. / ⁵ Tumushabe, G et Tatwangire, A (à paraître) Understanding changing land access issues for the rural poor in Uganda. IIED, Londres. / ⁶ Jayne, T *et al.* (2014) Land pressures, the evolution of farming systems, and development strategies in Africa: A synthesis. *Food Policy* No. 48. / ⁷ Vermeulen, S et Cotula, L (2010). Making the most of agricultural investment: a survey of business models that provide opportunities for smallholders. FAO, Rome et IIED, Londres. / ⁸ Allen, T et Heinriks, P (2016) Les nouvelles opportunités de l'économie alimentaire ouest-africaine. *Notes ouest-africaines*, No. 01, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5f125f1f> / ⁹ Abdul-Jalil, M (2006) The dynamics of customary land tenure and natural resource management in Darfur. *Land Reform* 2006/28, FAO. www.fao.org/3/a-a0790t/a0790t01.pdf / ¹⁰ Cotula, L et Jokubauskaite, G (2016) Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : leçons d'Afrique de l'Ouest. IIED, Londres. <http://pubs.iied.org/12590FIIED.html>

3. Les institutions locales ont besoin d'investir pour que l'agriculture familiale prospère

Soutenir le professionnalisme des collectivités locales. Les collectivités locales, les autorités coutumières et les administrations décentralisées sont des acteurs importants de la gouvernance foncière et dans la médiation des multiples pressions exercées sur les terres. Il faut un axe concerté sur l'établissement de moyens efficaces et de codes professionnels au sein des administrations de gouvernance locale.

Orienter le crédit, la formation et les infrastructures vers les exploitants familiaux de terres morcelées. Il faut davantage d'interventions axées sur le crédit agricole, la formation et les infrastructures rurales pour les producteurs plus pauvres. Si, par exemple, des parcelles de petite taille brident l'aptitude des exploitants à se diversifier, cela peut les rendre plus vulnérables aux risques d'échec de leurs cultures – en particulier dans le contexte du changement climatique. Les petits exploitants poursuivent une variété de stratégies pour s'adapter, y compris différents choix de cultures, en faisant l'acquisition de plusieurs petites parcelles pour accroître la taille de l'exploitation ou en louant leurs services comme journaliers. Les systèmes d'appui ont besoin de tenir compte de cette diversité pour promouvoir un secteur agricole plus flexible à petite et grande échelles.

Investir dans des groupes locaux, des organisations de producteurs et des institutions de soutien. Les groupes locaux qui travaillent pour accroître la redevabilité des organes publics en matière de gouvernance locale sont essentiels – et ils sont souvent le catalyseur d'interventions de développement rural efficaces. Un appui est requis, en particulier, pour que les organisations de producteurs ruraux puissent renforcer leur pouvoir de négociation face aux entreprises et aux agences gouvernementales. Par ailleurs, des institutions de soutien qui, de par tradition, se sont axées exclusivement sur l'agriculture pourraient avoir besoin d'ajouter des capacités et de renforcer leurs partenariats avec ceux qui peuvent soutenir les moyens d'existence non basés sur le foncier.

James Mayers, Catriona Knapman, Laura Silici et Lorenzo Cotula



Knowledge
Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

Contact

James Mayers
james.mayers@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
Londres, WC1X 8NH
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0)20 3463 7399
Fax : +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

IIED invite les réactions et commentaires sur : @IIED et www.facebook.com/theiied

Ces recherches ont été financées par le Fonds international de développement agricole (FIDA) avec un financement complémentaire de plusieurs soutiens du travail stratégique de l'IIED : Danida (Danemark), Irish Aid et Sida (Suède). Toutefois, les points de vue exprimés par les auteurs de ce rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions du FIDA, de Danida, d'Irish Aid, du Sida ou de l'IIED.



Investir dans les populations rurales

James Mayers est directeur du Groupe des ressources naturelles de l'IIED. Catriona Knapman est consultante auprès de l'IIED. Laura Silici est consultante auprès de l'IIED. Lorenzo Cotula est chercheur principal (Droit et développement durable) au sein du Groupe des ressources naturelles de l'IIED.