

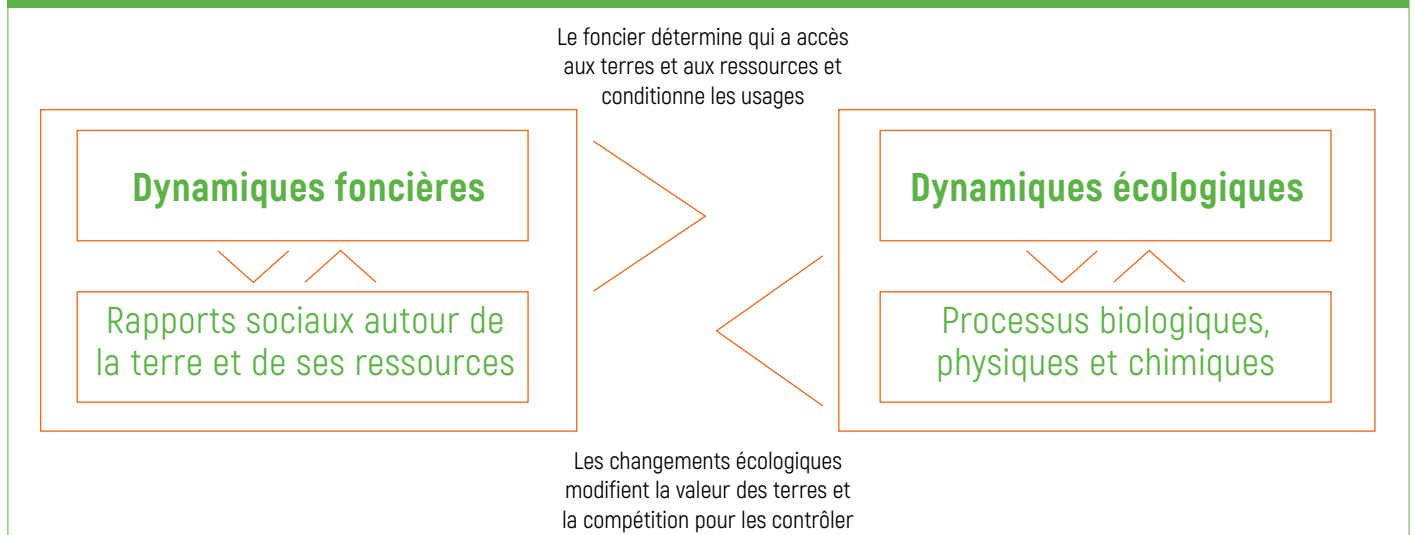


Gouvernance foncière et lutte contre la dégradation des terres : prendre au sérieux les droits fonciers et les processus sociaux

PAR
Philippe Lavigne Delville, Éric Léonard, Jean-Philippe Colin, Mélanie Requier-Desjardins, Perrine Burnod et Jean-Louis Couture, Pôle Foncier de Montpellier

Parallèlement aux phénomènes climatiques, la dégradation des terres résulte d'activités humaines qui surexploitent des écosystèmes. Or, rares sont les espaces vides et sans droits. Toute intervention sur un écosystème prend place dans des espaces qui sont occupés, appropriés et exploités par des sociétés locales – agricoles, pastorales ou extractivistes – selon leurs propres règles. Les liens entre dynamiques foncières et dynamiques de dégradation sont un enjeu central des interventions visant à réhabiliter les terres (Figure 1).

Figure 1. Processus de dégradation / réhabilitation des terres



Prendre au sérieux ces liens demande d'être attentif à l'échelle et aux modalités des interventions :

1. Les interventions pour réhabiliter les terres ne peuvent se limiter à des actions d'aménagement physique et biologique de l'espace. **Elles doivent prendre en compte et s'adapter aux usagers et à leurs droits ;**
2. **Le choix des zones d'intervention ne peut être fait uniquement sur des critères biophysiques ou à partir d'indicateurs à grande échelle :** les images satellites rendent souvent invisibles des usages et des usagers légitimes des sociétés locales. Le choix des zones doit prendre en compte les acteurs de ces territoires, ceux qui utilisent les ressources et ceux qui en contrôlent l'accès.

Les sociétés ont besoin d'exploiter la nature pour vivre, **mais toute modification anthropique des écosystèmes n'est pas forcément une source de dégradation**. Par exemple, le défrichage pour l'agriculture peut être un problème s'il n'est pas régulé, mais certains défrichements de sous-bois peuvent constituer des usages prévenant des dégradations d'ampleur, comme les grands incendies.

Exploiter légitimement le milieu, par l'agriculture, l'élevage, la foresterie, la pêche ou la mine suppose d'avoir des droits d'appropriation ou d'usage. Le cadre légal contribue à définir ces droits mais il est rarement le seul. Des normes ou des règles sociales¹ structurent aussi ces droits, souvent qualifiés d'« informels », car non définis et non reconnus par la loi. Conjointement aux règles légales, ces normes définissent qui peut accéder à telle ou telle ressource et à quelles conditions, et qui sont les autorités chargées de définir ces droits et d'en assurer le respect.

La sécurité foncière est une condition essentielle de la durabilité de la ressource foncière. La capacité et l'intérêt des usagers à mettre en œuvre des pratiques respectueuses de la ressource foncière ou à s'investir dans la lutte contre sa dégradation sont liées directement à la sécurité de l'accès à la terre.

La sécurité foncière ne suppose pas nécessairement la propriété privée de la terre. Plus généralement, on ne peut pas associer la sécurité foncière à un type particulier de propriété, qu'elle soit publique, collective ou privée. Elle est avant tout une question d'institutions et de gouvernance, capables de garantir les droits légitimes des détenteurs en cas de contestation, quelle que soit la nature de ces droits.

Gouvernance foncière et dégradation des terres : des idées-clés pour comprendre des relations complexes

1. La gouvernance foncière porte sur des rapports sociaux, et secondairement sur des rapports à l'environnement

La gouvernance foncière organise les modes d'accès aux ressources. Ces derniers dépendent des types d'exploitation du milieu (agriculture, pastoralisme, foresterie, etc.). Ils recouvrent une large gamme de droits individuels et collectifs. La gouvernance foncière peut aussi inclure des règles d'exploitation qui précisent qui, comment et à quelle période peut être exploitée telle ou telle ressource. Enfin, elle mobilise différentes autorités coutumières, administratives ou parfois même des structures de projets.

La gouvernance foncière n'a pas d'emblée de finalité environnementale. Son objectif majeur est la régulation des rapports sociaux et des conflits relatifs à l'accès et au contrôle des ressources. Cet objectif peut inclure des cri-



tères de maintien des conditions d'usage du milieu afin d'assurer une durabilité des moyens d'existence pour les générations à venir. Les sociétés rurales ont historiquement mis en place des normes foncières pour préserver certaines ressources, réguler les prélèvements et organiser les usages superposés et potentiellement concurrents dont un même espace peut faire l'objet. Mais ces normes évoluent avec les changements démographiques, sociaux, politiques, économiques. Elles peuvent être remises en cause lorsque les pressions et les incertitudes deviennent plus fortes. Sous la contrainte de considérations de court terme, ces normes sont souvent fragilisées et les pratiques peuvent devenir minières.

2. Les défaillances de la gouvernance foncière sont des facteurs centraux de dégradation des terres

La dégradation des terres se produit surtout dans des situations où des acteurs exploitent les ressources sans droit, les systèmes d'autorités ne parviennent plus à réguler les usages ou proposent des régulations contradictoires et n'arbitrent pas les tensions. Éviter cette dégradation suppose que des règles foncières adaptées aux écosystèmes et aux conditions socioéconomiques encouragent les pratiques vertueuses et que les systèmes d'autorité soient à même de les faire respecter. Ces règles, qui précisent qui peut exploiter les ressources et à quelles conditions, doivent pouvoir évoluer pour permettre l'ajustement des régimes fonciers aux transformations de l'environnement. Par exemple, via des restrictions à l'accès de certains groupes sociaux à certains espaces et à certaines périodes, ou des règles d'exploitation spécifiques.

3. Les remises en cause brusques des règles foncières locales favorisent la dégradation des terres

Des processus massifs de dégradation peuvent se produire lorsque les pressions démographiques, commerciales ou liées aux usages multiples des terres s'accroissent rapidement. L'arrivée d'acteurs économiques externes, comme des charbonniers ou des entreprises, ou les demandes d'accès aux ressources des nouvelles générations peuvent impulser la surexploitation de bois, de jachères ou de pâturages. Enfin, les projets de développement, ou même de conservation, en changeant la valeur des terres et par les effets d'éviction qu'ils sont susceptibles de provoquer, peuvent aussi pousser les acteurs locaux à surexploiter les milieux environnants.

4. La lutte contre la dégradation des terres dépend de modes de gouvernance foncière adaptés aux enjeux locaux et socialement légitimes

Les États et l'aide internationale ont souvent fragilisé les modes locaux de gouvernance, au nom d'une gestion « rationnelle » qui méconnaissait les écosystèmes et les règles locales. Pour éviter les dégradations induites par cette méconnaissance et les conflits qui en résultent, ces États gagneraient au contraire à reconnaître aux sociétés locales un droit sur les



1. Le terme de « normes » est plus générique que celui de « règles ». Il intègre aussi des valeurs, des principes, et pas seulement des prescriptions ou des interdictions.

ressources de leur territoire, à soutenir des accords négociés et équitables entre tous les groupes d'intérêt locaux – par exemple sous la forme de conventions locales –, et à garantir leur respect.

5. La gouvernance foncière doit veiller à la coexistence des usages agricoles et pastoraux

La mobilité est un mode de régulation de la pression sur des ressources variables, et elle est une condition d'efficacité de l'élevage pastoral. Le pastoralisme n'est pas en soi une source de dégradation, mais tant les agro-éleveurs que les pasteurs font face à l'expansion des aires cultivées et voient leurs modes de production mis en cause. Or, les éleveurs transhumants ont rarement des droits reconnus. Les aménagements de lutte contre la dégradation et pour la réhabilitation des terres doivent prendre en compte l'accès à l'eau, les couloirs de circulation du bétail, les espaces de mise en culture et ceux alloués aux pâturages. Les contrats de pacage peuvent être développés là où ils n'existent pas, ainsi que les instances de recours, arbitrage et compensation entre les parties.

6. Les tensions sociales liées à la dégradation des terres ne conduisent pas mécaniquement à des conflits violents

Les médias et les discours politiques mettent en avant des liens directs entre dégradation des ressources, tensions foncières et conflits violents, notamment ceux qui mettent aux prises agriculteurs et éleveurs dans les contextes sahéliens. L'accroissement des pressions sur la terre et la raréfaction des ressources, ont une incidence sur le renforcement des compétitions pour leur contrôle. Mais la conversion des tensions foncières en conflits violents ne va pas de soi. La défaillance des modes locaux de prévention et de règlement des conflits joue un rôle prépondérant dans leur escalade violente. Cette escalade n'est pas mécanique : elle suppose des mobilisations politiques, et l'intervention d'intermédiaires spécifiques, de type « entrepreneurs de violences », le plus souvent extérieurs aux sociétés locales, est déterminante dans ces processus.

Prendre en compte le foncier dans les actions de réhabilitation des terres

La réhabilitation de terres suppose un ensemble d'interventions et de moyens visant à inverser des processus de dégradation en cours. Elle requiert une gouvernance foncière adaptée, mais aussi des actions spécifiques, comme la mise en défens de certains espaces et la mise en place d'aménagements : ouvrages anti-érosifs, plantations d'arbres ou de haies, etc. Ces interventions sont financées par des fonds publics et, de plus en plus, privés, avec des implications différentes.

1. Les actions de lutte contre la dégradation s'inscrivent dans des espaces occupés et appropriés

Les actions de lutte contre la dégradation portent sur des espaces objets de droits, même lorsqu'ils sont « informels » ou illégaux aux yeux de l'État. On ne peut pas reboiser ou faire des aménagements anti-érosifs sans prendre en compte les droits fonciers existants sur l'espace concerné, les acteurs qui ont accès aux diverses ressources et ceux qui contrôlent cet accès. Tout le monde ne peut pas réaliser des travaux de lutte anti-érosive ou planter des arbres : dans les normes foncières locales, investir durablement sur la terre est une façon de se l'approprier et d'en exclure d'autres ayants droit ; cela peut être interdit aux femmes, aux cadets sociaux, aux locataires ou emprunteurs de terres. **Mettre en avant certains usages et certains usagers, c'est exclure d'autres usages et d'autres usagers.**

Passer outre les droits fonciers locaux, même « informels » aux yeux de la loi, est une source d'échec, voire de conflits.

2. Sécuriser le foncier et favoriser l'investissement ne suppose pas nécessairement de formaliser les droits

La littérature experte et les documents de cadrage politique présentent couramment la formalisation légale des droits fonciers comme une condition nécessaire et suffisante pour l'investissement dans la réhabilitation ou la conservation des terres. Ces liens de causalité sont pourtant à examiner avec précaution. D'une part, de nombreuses études empiriques montrent que **des investissements productifs importants peuvent être réalisés en l'absence de droit formel** (à l'exemple de l'agriculture de plantation paysanne ouest-africaine). D'autre part, elles mettent en évidence que **les opérations de formalisation légale sont insuffisantes à créer les conditions de l'investissement** dans les sociétés paysannes (en l'absence de système accessible de crédit, ou de crédibilité de l'appareil juridique). **Elles peuvent aussi être source de tensions et d'insécurité, voire d'exclusion** de certaines catégories d'ayants droit, et ce, d'autant plus si le seul cadre légal proposé est la propriété privée individuelle.

3. La réhabilitation des terres dépend de consensus sociaux construits à l'échelle d'un territoire

La mise en œuvre d'un projet de réhabilitation demande des négociations locales pour identifier des intérêts convergents et construire des compromis. **La lutte contre la dégradation des terres est avant tout le fait des acteurs locaux qui, sur leurs terres individuelles, familiales ou communautaires, décident de mettre en œuvre des mesures qu'ils jugent pertinentes et réalisables.** Il faut qu'ils en aient les moyens, à la fois techniques et matériels, financiers et institutionnels, et qu'ils puissent bénéficier des fruits de leurs efforts. La réhabilitation ne peut pas reposer sur les seules initiatives individuelles : il faut coordonner ces initiatives à l'échelle d'une portion de territoire ou de bassin-versant pour qu'elles soient écologiquement efficaces.

4. Toute intervention foncière a des enjeux locaux à la fois économiques et politiques

Une intervention de lutte contre la dégradation redéfinit, au moins partiellement, les règles d'accès et les usages légitimes. Elle peut interdire l'usage de certaines portions d'espace – de façon temporaire ou définitive – et donc réduire les moyens d'existence des gens qui les utilisaient. Par l'aménagement ou la plantation, l'intervention modifie aussi la valeur des terrains et donc la compétition pour leur contrôle. **Identifier ces enjeux est indispensable pour comprendre les intérêts des différents groupes d'acteurs vis-à-vis de l'intervention, les contraintes qu'elle est susceptible de leur poser, et pour négocier des modalités d'intervention qui soient acceptables pour le plus grand nombre.**



L'identification des différents groupes d'acteurs locaux au regard de leur accès au foncier et ses usages ne peut pas reposer sur des catégories englobantes prédéterminées (femmes, jeunes, autochtones et autres groupes vulnérables), présumées homogènes et consensuelles. **Ces catégories sont stratifiées, organisées par des droits différenciés et traversées de formes particulières d'inclusion et d'exclusion** : les statuts sociaux – et donc les modes d'accès à la terre, et la capacité à mobiliser épargne, travail et réseaux sociaux pour la réhabiliter – peuvent ainsi varier au sein de la catégorie « femmes », entre épouses en fonction de leur rang, entre épouses et filles, entre belles-mères et brus, entre femmes mariées, divorcées et veuves, etc.

5. Les dispositifs d'intervention et leurs choix ne sont pas neutres

Statuer sur une situation de dégradation et décider d'une intervention ne relèvent pas seulement d'une évaluation technique. Le choix des sites et des modalités d'intervention (techniques proposées, acteurs soutenus, usages à privilégier) est aussi une décision politique. Il doit être négocié avec les usagers de l'espace concerné et prendre en compte la diversité de leurs statuts et de leurs besoins.

La lutte contre la dégradation des terres peut servir des stratégies d'exclusion et d'accumulation foncières, à la fois pour certains acteurs locaux, pour les agents des projets, pour des investisseurs extérieurs et pour des opérateurs politiques (« green grabbing »).

Les interventions ont aussi des enjeux financiers. La captation des ressources de l'aide internationale conditionne souvent la mise en œuvre des projets, et la mobilisation de fonds privés est présentée de plus en plus souvent comme un levier indispensable. Cette mobilisation n'est pas sans risques :

- les projets soutenus par des bailleurs de fonds reposent sur des protocoles standardisés qui ont difficilement la souplesse requise pour s'adapter à la diversité des écosystèmes et des sociétés ;
- les financements privés lucratifs ont fréquemment des objectifs de rentabilité à court terme, difficilement compatibles avec les bénéfices à long terme attendus de la réhabilitation des terres ;
- la concession de grandes surfaces considérées comme dégradées à des investisseurs privés induit des spoliations des acteurs locaux, qui posent des questions aiguës de justice sociale et environnementale. Elle peut être source d'oppositions violentes, qui risquent de compromettre les opérations de réhabilitation.

En conclusion

Une intervention de réhabilitation durable des terres ne peut reposer seulement sur des objectifs quantitatifs, définis en termes d'hectares réhabilités ou d'arbres plantés. Elle doit en priorité donner aux acteurs locaux, individuels et collectifs, au sein d'arènes bien identifiées, les moyens de définir et mettre en œuvre les actions qu'ils jugent utiles et pertinentes, dans des contextes écologiques et sociaux évolutifs et toujours particuliers. Une telle perspective donne une place centrale aux processus de négociation et d'ajustement des moyens et des objectifs.

Les « indicateurs quantitatifs » de l'état de terres ne sont que des éléments du diagnostic. La pertinence et l'efficacité d'une intervention de réhabilitation des terres dégradées reposent d'abord sur la volonté des acteurs locaux à agir et sur leur capacité à s'organiser à cette fin.

L'enjeu est de susciter et **d'accompagner des dynamiques à travers lesquelles les incitations institutionnelles (par la sécurisation de l'accès aux terres) et financières, d'une part, l'accès à du matériel et des techniques, d'autre part, permettent aux acteurs locaux de modifier leurs pratiques** et de mieux gérer la tension entre intérêts économiques à court terme et préservation des écosystèmes.

Il faut pour cela avoir une connaissance précise des usagers des terres, de leurs contraintes et intérêts, ainsi que des mécanismes de la gouvernance foncière. Cela suppose d'être attentif aux inégalités d'accès aux ressources et de capacités financières, aux effets différentiels des interventions (notamment du point de vue de l'exclusion de certains acteurs locaux) et aux conflits qu'elles peuvent susciter ou renforcer.



6. La participation est indispensable, mais elle ne peut pas résulter de dispositifs standardisés

La participation est généralement présentée comme un objectif en tant que tel, et une condition nécessaire pour poser, à la fois, la question de l'inclusion et celle de l'engagement des populations locales dans les projets de développement. **Mais se reposer sur des mécanismes participatifs standardisés n'est pas une garantie : réunir des « porteurs d'intérêt » dans un forum public n'est pas un gage d'expression libre des intérêts et des oppositions.** Les espaces locaux sont traversés par des rapports de pouvoir et de domination, de patronage et de clientélisme qui rendent difficile la manifestation des dissensions. La participation est par ailleurs trop souvent conçue selon une logique consultative, qui laisse peu d'espace pour la prise en compte des points de vue et des priorités des acteurs locaux. L'enjeu est la construction collective de projets de territoire intégrant la légitimité des usages et des usagers, dans leur diversité.

7. Les financements doivent être adaptés aux objectifs et capacités d'engagement des acteurs locaux

L'investissement pour la réhabilitation des terres doit d'abord être celui des différents groupes d'usagers qui, sous une forme individuelle ou collective, modifient leurs pratiques et leur environnement pour maintenir ou améliorer durablement leurs capacités productives. Mobilisant leur travail et leurs revenus, cet investissement est le gage d'un engagement dans la durée de ces acteurs. Le financement externe, accessible de façon souple, doit leur permettre de faire plus et mieux, dans la mesure de leurs objectifs de rentabilité et de leurs capacités, dans une perspective de moyen terme. De ce fait, les aménagements structurants (atténuation des risques naturels, entretien de la fertilité des sols et du cadre de vie), lorsqu'ils sont nécessaires, doivent faire l'objet d'une co-élaboration.

Pour aller plus loin : <https://pole-foncier.fr/>

Colin J-Ph., Lavigne Delville Ph., Léonard E. (eds) sous presse. Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse. Marseille/Versailles: IRD/Quae

