

3.9. Dynamiques et enjeux des conflits fonciers

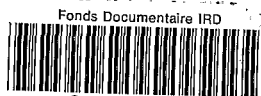
Jean-Pierre/CHAUVEAU
Paul MATHIEU

Les conflits fonciers en Afrique sont plus souvent évoqués que précisément documentés. Leur repérage et leur interprétation ne vont pourtant pas de soi ; leurs causes et leur enchaînement n'obéissent pas à des règles mécaniques. La typologie des conflits peut constituer une aide à l'analyse et à l'élaboration d'indicateurs plus précis, mais selon des critères (en matière de nature des droits, de groupes d'acteurs concernés) qu'il s'agit de combiner plutôt que d'opposer. S'il est possible d'identifier une hiérarchie d'enjeux présents dans les conflits, il est hasardeux de donner un sens univoque au « besoin » de changement institutionnel qu'ils expriment.

Les conflits : problèmes d'analyse et d'interprétation

Définition et repérage des conflits

Divers termes désignent les phénomènes de tensions et compétitions pour les ressources naturelles et les affrontements qui peuvent en résulter : concurrences, désaccords, litiges, différends, oppositions déclarées ou affrontements violents (la violence symbolique étant aussi importante que la violence physique) sont probablement présents de façon quasi permanente dans les sociétés rurales contemporaines en Afrique. Il n'y a cependant de conflit ouvert et déclaré que lorsque la charge de violence symbolique ou physique dépasse ce qui est considéré comme tolérable dans les relations de la vie sociale quotidienne. Or les interactions sociales conflictuelles jouent souvent à la lisière entre la menace, fréquente dans les interactions ou négociations sociales ordinaires, et le passage à l'action. L'identification des conflits est donc relative à chaque société et à ses modes de régulation des conflits, selon les types d'affrontements susceptibles d'intervenir. Il n'y a pas de règle en la matière : seule une bonne information empirique peut permettre d'identifier ce qui relève du conflit violent et ce qui relève du « conflit consensuel » ou « de la paix par la guerre privée » (ce qui explique que l'on soit



010024274

Fonds Documentaire IRD

Cote : B*24274 Ex : 1

difficilement en mesure d'apprécier si les conflits fonciers sont actuellement plus fréquents et plus violents qu'auparavant).

La relativité culturelle de ce qui différencie les « tensions » supportables des antagonismes irréductibles, et la multiplicité des manières de les réguler ou les neutraliser expliquent probablement que les conflits entre groupes de cultures différentes soient les plus remarquables. De même, les affrontements entre des groupes d'une certaine taille et bien identifiables (villages ou collectivités plus larges) sont plus visibles et plus spectaculaires pour l'observateur extérieur que les conflits intra-communautaires, comme les litiges sur l'héritage ou les querelles de voisinage, par exemple. Cela ne signifie pas que ces derniers soient moins fréquents, moins violents ou moins significatifs que les premiers. En outre, il faut aussi souligner l'importance de tous les processus peu ou pas visibles par lesquels des acteurs en concurrence élaborent des compromis, renoncent à l'escalade d'un conflit possible et arrivent à cohabiter sur le mode de la tension et/ou la négociation, plutôt que celui de l'affrontement violent. Ces procédures de prévention ou de résolution des conflits sont sans doute moins documentées et étudiées, car la tranquillité sociale locale, même dans un contexte de compétition foncière, apparaît *a priori* comme un « non-événement » qui justifie moins l'attention (y compris celle des chercheurs) qu'un affrontement spectaculaire et sanglant. Pourtant, les conflits de proximité (au sens social comme au sens géographique) sont tout aussi révélateurs des dynamiques sociofoncières que les conflits déclarés mobilisant des groupes importants.

L'interprétation des conflits fonciers : les risques de surinterprétation ou d'euphémisation

Les difficultés pour l'observateur extérieur de repérer les conflits et d'identifier leur nature exacte peut l'engager à projeter sur ces phénomènes sa propre conception et ses propres valeurs, soit en les dramatisant, soit en considérant que les conflits sont une forme normale de la vie sociale. Ces différences d'approches se retrouvent tant chez les scientifiques (Birnbaum, 1992) que chez les observateurs engagés dans l'action (opérateurs de développement, décideurs et politiciens locaux).

La conception la plus courante voit dans les conflits fonciers des phénomènes entièrement négatifs, à résoudre ou prévenir autant que possible par des autorités compétentes externes qui s'en donneraient les moyens. Cette conception se justifie par la place donnée à l'intégration sociale comme élément structurant des sociétés et par la composante de violence et d'injustice, source de dégâts humains et sociaux souvent présente dans les conflits. Le risque d'une approche de ce type est de surestimer l'intégration

et la conformité au détriment des dynamiques sociales dans l'interprétation des sociétés, et de prôner des interventions externes (en général des pouvoirs publics) pour « résoudre le conflit ». Or, faute de moyens institutionnels adéquats, ces interventions risquent d'être inefficaces en voulant imposer un ordre social trop étranger aux logiques sociales locales, créant ainsi une violence et des injustices d'une autre nature qui ne peuvent qu'affaiblir les capacités locales de règlement des conflits.

Une conception moins courante mais très présente dans les théories scientifiques du conflit considère que les conflits sont une forme normale et quelquefois nécessaire et bénéfique de la vie sociale. Elle peut être défendue selon deux points de vue différents :

- l'un privilégie la détermination des comportements des individus par les structures et les institutions globales, les conflits expriment un décalage entre les institutions sociales et les problèmes nouveaux qui se posent au système social. Ainsi selon les théories néo-institutionnelles (Feeny, 1988), les conflits fonciers sont vus comme des mécanismes de médiation à travers lesquels s'exprime une « demande sociale » de changements institutionnels. Dans cette approche, le changement économique, c'est-à-dire l'augmentation progressive de la rareté et de la valeur de la terre, conduit à des conflits autour de la propriété foncière. Ces conflits sont alors considérés comme le reflet de « l'adaptation des systèmes préexistants d'identification et d'administration des droits sur la terre » (Feeny, 1988). Lorsque la terre devient rare, valorisée et objet de convoitises accrues, on pourrait (on devrait ?) voir apparaître des processus d'innovations institutionnelles. Le mécanisme fondamental de ces changements est défini comme le résultat de la rencontre entre « l'offre et la demande d'innovations institutionnelles » qui se manifestent notamment dans les conflits ;
- l'autre point de vue privilégie les interactions entre les acteurs, leurs marges de manoeuvre à l'égard des macro-structures sociales et les significations attribuées aux situations particulières : le conflit est un moyen de communication, parmi d'autres, entre différents acteurs ou groupes d'acteurs. Tout conflit n'implique pas en effet un aboutissement dramatique, et il convient de distinguer soigneusement ce qui relève du « jeu », où l'on cherche à convaincre l'adversaire de la justesse de ses positions, du « débat », au cours duquel on cherche à emporter le plus d'avantages, et du « combat » où il s'agit d'éliminer ou de vaincre l'adversaire (ces différentes composantes pouvant se retrouver, selon un dosage variable, dans un même conflit).

Cette seconde approche est intéressante car elle ne diabolise pas un phénomène consubstantiel à la vie sociale (coopération et conflit coexistent toujours dans une société), et parce qu'elle fait du conflit un élément intelligible

des dynamiques sociales plutôt qu'un phénomène dissocié et pathologique. Ainsi, il devient possible de décomposer les dynamiques de conflit elles-mêmes, dans lesquelles interviennent de multiples facteurs et dimensions. Par une telle approche, on peut tenter d'avoir une prise sur les conflits soit en aménageant les institutions soit en appuyant les formes locales de coopération : « Les hommes ne se détruisent pas toujours parce qu'ils défendent un principe, mais parfois tout simplement parce qu'ils n'ont pas appris à communiquer au moyen d'affrontements et qu'ils ne savent pas limiter le coût social de leur duel » (Bailey, 1971). Toutefois, une approche des conflits qui serait uniquement basée sur leur caractère « fonctionnel » tomberait dans le cynisme et risquerait de ne plus distinguer selon la gravité des conflits et de leurs enjeux.

Ces différentes interprétations montrent la difficulté d'imputer un sens unique aux conflits actuels. Les causes les plus souvent décrites dans les études empiriques sont diverses et invitent à combiner, plutôt qu'à opposer, les interprétations précédentes à partir d'une connaissance empirique incontournable, qui peut seule permettre de « doser » les différents éléments qui permettent d'identifier et d'interpréter sans trop d'erreur les conflits fonciers dans une région et une situation suffisamment contextualisées.

Diversité et enchaînement des sources de conflits fonciers actuels en Afrique

Les principales causes de conflits fonciers diagnostiquées (ou le plus souvent invoquées) sont les suivantes.

L'accroissement démographique et la rareté des terres cultivables, entraînant une compétition forte pour un espace rare, sont sans doute une cause importante, mais en aucun cas une condition nécessaire et suffisante qui provoquerait de manière mécanique un affrontement violent. C'est ce que suggère une approche comparative raisonnée procédant par comparaison de proximité dans des contextes sociopolitiques comparables plutôt que par comparaison non contrôlée.

La complexité des situations foncières du point de vue des droits que peuvent revendiquer les différents acteurs ou groupes d'acteurs peut favoriser les comportements opportunistes et les conflits dans des contextes de changement ou d'instabilité. Cette complexité provient de plusieurs facteurs :

- les multiples emboîtements et superpositions des droits fonciers coutumiers (eux-mêmes évolutifs) sur un même espace ;

- le caractère « procédural » des systèmes coutumiers de règlement des conflits ;
- enfin, la participation de fait et simultanée des acteurs au système foncier coutumier et au système du droit positif (même si le droit des textes légaux n'est pas souvent appliqué). Ces interactions floues et fluctuantes entraînent des renégociations constantes et des situations foncières ambiguës et incertaines. A leur tour, ces incertitudes peuvent faciliter la transformation des situations de concurrence foncière en conflits et affrontements. C'est particulièrement le cas dans les situations de colonisation agricole massive où les groupes en concurrence ne reconnaissent pas des autorités sociales communes comme légitimes, et/ou se perçoivent comme menacées dans leurs conditions d'existence par l'autre groupe.

Les interventions de projets pour l'aménagement d'un espace, en augmentant la « valeur » (productive, marchande éventuellement) de la terre et en modifiant simultanément l'équilibre des pouvoirs en présence sur cet espace local sont souvent l'occasion ou la cause de conflits fonciers. L'aménagement (hydro-agricole par exemple), le déplacement de populations ou l'organisation de colonisation agraire créent en effet de nouvelles situations, sans que soit défini, par le projet ou par les procédures sociales endogènes, comment ces nouvelles « valeurs » seront distribuées (appropriées) d'une façon socialement acceptable¹.

Le caractère exogène et irréaliste des législations foncières étatiques, ainsi que les imperfections structurelles des institutions chargées de les appliquer (une administration territoriale locale calquée sur l'Occident, sans le cadre structurel d'incitations, de responsabilisation, de contrôles et de continuité garantissant son bon fonctionnement) génèrent autant de facteurs d'insécurisation, de confusions et d'incertitudes qui encouragent les conflits. Parfois même, des effets pervers risquent d'accroître le nombre des conflits : lorsque, par exemple, ceux-ci deviennent, pour une administration sous-payée, une source de revenus occultes. L'expérience des années 60-90 a montré en particulier que la gestion autoritaire, centralisée et clientéliste des ressources foncières selon le principe « la terre appartient à l'État » et la prétention au monopole foncier de l'État ont été inefficaces et ont abouti le plus souvent à une compétition accrue sur des ressources dégradées (Le Roy, 1987 ; Chauveau et Léonard, 1995 ; Bosc *et al.*, 1996).

Aucune de ces sources de tensions ne constituent des causes nécessaires et suffisantes de conflits fonciers graves ou généralisés, en raison de la flexibilité des systèmes de production et des relations foncières en Afrique. La conjonction des divers facteurs ci-dessus augmente bien sûr considérable-

1. Pour divers exemples de cette problématique, voir notamment Adams, 1988 ; Soumaré, 1995 ; Laurent et Mathieu, 1996.

ment le risque de conséquences conflictuelles. Cette conjonction ne se fait pas non plus selon des schémas évolutifs univoques, par exemple à partir d'un facteur prédominant tel que la pression démographique ou l'affrontement pour l'accès aux ressources foncières entre un groupe ethnique autochtone et un groupe allochtone. Les processus conflictuels s'articulent plutôt selon des enchaînements variables entre diverses sources de tensions qui aboutissent à remettre en cause les règles auparavant reconnues comme légitimes pour l'attribution des différents droits fonciers. En outre, comme on va le voir, les causes et les dimensions foncières et non foncières, liées à l'environnement économique et politique, doivent être aussi prises en considération pour rendre compte des différents types de conflits.

On peut distinguer plusieurs axes de classement possibles (et complémentaires) des conflits fonciers : selon les types de droits qui font l'objet du conflit, selon les catégories d'acteurs impliqués et la manière dont ils s'organisent dans la confrontation, et enfin selon les enjeux des conflits.

Typologie des conflits selon la nature des droits contestés

On l'a dit, les situations foncières sont caractérisées en Afrique par une multiplicité de droits sur un même espace foncier. Y a-t-il une correspondance entre type de conflits et types de droits ?

Conflits sur les limites et conflits sur les droits

Une première observation concerne la distinction entre les conflits de limites, auxquels on peut associer conflits sur les droits simples d'accès (chasse, cueillette, parcours), et les conflits sur les droits. En règle générale, on peut montrer que les conflits les plus graves portent sur les droits et non sur les limites ou que les conflits graves sur les limites cachent ou font resurgir des conflits sur des droits portant sur une portion de terre (Bosc *et al.*, 1996). C'est notamment le cas lorsque les conflits sur les limites interviennent dans des situations de colonisation agraire et de forte pression foncière.

Conflits et diversité des droits

Une seconde observation porte sur la difficulté de faire correspondre type de droits et types de conflits en raison de l'enchâssement des droits

coutumiers et de leur coexistence avec le droit positif moderne. On peut cependant, à titre de première approche, distinguer les conflits selon la nature des droits fonciers contestés : droits « fonctionnels » (suivant Schlager et Ostrom, 1992), et types de « maîtrises foncières » (Le Roy 1996, qui intègre la typologie précédente).

D'une part, les conflits peuvent porter principalement ou simultanément sur les droits d'accès (droit d'entrer dans une zone et d'y prélever une ressource particulière non aménagée), les droits d'usage (mise en valeur, aménagement), les droits de gestion (répartition et réglementation des droits d'accès et d'usage), les droits d'exclusion et d'inclusion (droit de transférer les droits précédents, notamment par héritage), et enfin le droit d'aliénation (droit de disposer des autres droits, en particulier du droit d'exclusion, en principe seulement reconnu dans le cadre du droit privatif de type occidental).

D'autre part, on distingue les conflits selon le type de maîtrise foncière sur lequel ils portent. Les maîtrises foncières combinent des modes d'appropriation, allant de la maîtrise indifférenciée (droit d'accès) à la maîtrise exclusive et absolue (détention de titres officiels de propriété), et des modes de gestion ou cogestion, allant de la cogestion par tous à la gestion réservée à une personne individuelle.

Conflits sur les droits et conflits sur les règles

Dans tous les cas, il faut se rappeler que les conflits sur les droits ne mettent pas seulement en jeu des règles fixes et données une fois pour toute. D'une part, les règles coutumières sont inséparables de leur mise en œuvre procédurale par des institutions dont la fonction est de trouver un compromis en fonction des rapports de force que de trancher en fonction de règles générales et absolues. D'autre part, dans certaines conditions d'instabilité et d'incertitude (dus notamment à l'environnement bioclimatiques, aux interventions de l'État ou de groupes d'intérêt étrangers aux arènes locales), les règles elles-mêmes peuvent donner lieu à contestation et à renégociation. C'est le cas notamment dans la région forestière d'agriculture de plantation en Côte-d'Ivoire où toute clarification des droits pour diminuer les tensions et les conflits fonciers entre autochtones et allochtones nécessiterait probablement une négociation préalable d'ordre politique et l'établissement de nouvelles règles du jeu acceptables par toutes les parties. Cet exemple met particulièrement en évidence l'importance des clauses non foncières (notamment d'ordre politique) dans le règlement des conflits fonciers (Bosc *et al.*, 1996).

Droits sur la terre et droits sur les arbres ou les aménagements

Une dernière observation porte sur la distinction entre les droits sur la terre et les droits sur les arbres (ou tout aménagement pérenne), très fréquente dans les systèmes coutumiers africains. Cette distinction, justifiée dans ces systèmes par la reconnaissance des fruits du travail passé, est source de conflit tant au sein des communautés autochtones (les conflits sur l'appropriation des palmiers sont par exemple typiques des « palabres » fonciers en pays baoulé en Côte-d'Ivoire) qu'entre autochtones et allochtones, si les allochtones sont autorisés à planter des arbres. Avec le temps, surtout si ces arbres constituent une source privilégiée de revenu (anarcadier, karité, kolatier, à plus forte raison cacaoyers et caféiers), l'interférence entre les droits sur les arbres et les droits sur la terre provoque des conflits sur la transmission des arbres et de la terre. Dans le même sens, l'intervention de l'État pour aménager un espace localisé (bas-fonds, bloc cultural) en excipant de ses prérogatives domaniales occasionne souvent, avec le temps, des conflits entre les nouveaux occupants et les détenteurs traditionnels de la maîtrise foncière.

Du fait de la multiplicité des causes des conflits et de la variété des combinaisons de ces causes selon les régions, les pays et les contextes, il est difficile de faire correspondre des types de conflits avec des types de droits faisant l'objet des conflits. Cette difficulté provient de la nature complexe et composite des droits fonciers effectifs (de nombreux conflits sont multidimensionnels et concernent plusieurs des catégories de droits et de maîtrise proposées par les typologies précédentes) mais aussi du manque d'études empiriques et de synthèses basées sur une catégorisation rigoureuse des droits sociofonciers, alliant les approches socio-anthropologique et juridique.

Description des conflits selon les acteurs impliqués et la manière dont ils s'organisent dans la confrontation

Les « groupes stratégiques » dans les conflits fonciers

Une typologie des conflits peut prendre en compte la diversité des « groupes stratégiques » impliqués dans les conflits. Il s'agit de groupes partageant, au moins virtuellement, des intérêts communs dans le domaine de l'accès aux ressources foncières et dans celui de leurs usages, et qui s'organisent, au moins momentanément, pour défendre ces intérêts.

(Bierschenk et Olivier de Sardan, 1994). Les principaux « groupes stratégiques » recourent et combinent plusieurs distinctions.

Au sein des groupes domestiques et communautaires, on distingue entre les aînés, mieux placés pour contrôler les ressources foncières, et les cadets et les jeunes, dont l'accès à la terre est souvent difficile. On distingue aussi entre les intérêts des hommes et ceux des femmes. Celles-ci, bien que pouvant avoir des intérêts spécifiques (ou éprouver des difficultés particulières comme les veuves et les divorcées), ont cependant très rarement (ou difficilement) la possibilité de les faire valoir.

Entre différents groupements communautaires, on distingue plusieurs niveaux d'autorités foncières (lignages ou quartiers, groupements domestiques plus ou moins étendus, village, plus rarement, le village correspondant rarement à une autorité foncière, sauf s'il correspond à une maîtrise lignagère) ou politique (villages, chefferies coutumières) impliqués dans les conflits. La mobilisation conflictuelle peut se faire selon les clivages identitaires (fractions de groupes ethniques voisins ou cohabitant sur le même espace).

On distingue aussi entre les autochtones et les allochtones (au sein desquels on peut distinguer les nationaux et les non-nationaux, qui ne bénéficient pas de la même protection administrative) : les ressources mobilisables dans les conflits par les uns et les autres dépendant le plus souvent de la position de l'État vis-à-vis de la situation foncière en question. L'argumentation des conflits et les rapports de force seront différents selon qu'il s'agit d'une situation de migration agraire suscitée et encouragée par les autorités, ou non.

Une autre différenciation sépare les villageois, les ressortissants et cadres en milieu urbain, les citadins de retour au village et les politiciens locaux. Chacun de ces groupes peut avoir des positions et des intérêts différents dans le déclenchement et le déroulement des conflits foncières (le caractère « offensif » de leur position étant quelquefois, et même assez souvent, inversement proportionnel à leur investissement ou leur implication directe dans les activités agricoles). Ces clivages, faisant intervenir des acteurs qui ne sont pas toujours physiquement présents dans les conflits mais dont l'influence n'en est pas moins importante, deviennent de plus en plus marqués avec la crise qui frappe les économies urbaines et diminue les emplois publics, le retour à la terre devenant une bouée de sauvetage vitale pour les conjonctures du secteur urbain.

Enfin, les activités productives et l'usage des ressources peuvent opposer les agriculteurs, les éleveurs sédentaires et les éleveurs transhumants, les exploitants forestiers, l'actualisation de ces clivages dépendant également de la position des autorités publiques à l'égard des uns et des autres dans le cadre régional ou national.

Extension de l'arène de confrontation et de négociation des conflits

La trajectoire des conflits

Les conflits connaissent des trajectoires variées dans le temps. Beaucoup de conflits fonciers ne peuvent pas se ramener à des événements « clos » et « brefs », même si les épisodes marquants ou les plus violents peuvent être perçus comme ponctuels et datés. Ce sont les causes, les ressorts, les suites et les enchaînements de ces événements dans le temps et avec d'autres enjeux qui expliquent pourquoi certains conflits plus que d'autres mobilisent un nombre important d'acteurs et de « groupes stratégiques » très divers. Comme tout conflit, les conflits fonciers suscitent des stratégies de confrontation et d'alliance et mettent en œuvre divers registres d'influence ou d'action à divers moments. Dans ce processus, les péripéties du conflit peuvent être « glissantes » entre divers registres (foncier et extra-foncier, le « débat » ou le « combat ») et divers degrés d'intensité. Divers conflits successifs ou simultanés peuvent être par conséquent liés ou emboîtés. Par exemple, dans l'ouest forestier ivoirien, et en schématisant grossièrement, on constate une alliance virtuelle par affinité d'intérêts entre les jeunes, les ressortissants villageois urbanisés et les politiciens locaux de l'opposition contre les vieux qui ont cédé de la terre, alliés aux allochtones, aux étrangers et à l'administration.

L'actualisation des groupes stratégiques et l'extension de leur confrontation et négociation dans le temps ne peuvent être saisies qu'en rapport avec les causes potentielles des conflits, la nature des droits contestés et l'existence (ou non) de contestation des règles qui justifient les droits. On manque, dans ce domaine aussi, d'études systématiques et comparables permettant de tirer des conclusions nettes.

Extension des conflits dans l'espace social

Du point de vue de l'extension spatiale et sociale des conflits, on peut distinguer :

- les conflits de voisinage entre paysans individuels appartenant à des familles ou des communautés différentes (voisinage, bornage et limites des champs) ou au sein d'un même groupement domestique (héritage, transferts de droits d'usage à des étrangers, accès des jeunes à la terre, problèmes des veuves et divorcées et des migrants de retour au village² ;

2. Voir, par exemple, André, 1994, ainsi que André et Platteau, 1996 à propos du Rwanda ; Chauveau, 1994 sur les zones de plantation en Côte-d'Ivoire.

- les conflits locaux et régionaux entre divers groupes ruraux plus larges que la famille restreinte : conflit entre quartiers ou segments de lignage d'un même village ou entre villages voisins, autochtones contre migrants, etc.³ ;
- à l'échelle de groupes ethnico-professionnels : conflits entre agriculteurs et éleveurs, empiétement des champs sur les couloirs de passage du bétail ou autour des points d'eau, appropriation et défrichement de forêts traditionnellement utilisées comme ressources pastorales (au Sahel, par exemple forêt de Mbégué au Sénégal) ; conflits entre villageois (agriculteurs) et exploitants forestiers (commerçants-charbonniers) au Sahel ;
- les conflits entre des groupes ruraux et des intervenants externes « non ruraux », privés ou publics : villageois contre commerçants charbonniers pour la coupe du bois, ou contre divers types « d'investisseurs » d'origine urbaine ; paysans contre administrations⁴ ;
- les conflits fonciers prenant une dimension politique régionale ou nationale. Les migrants d'un groupe ethnique allochtone ou étranger sont généralement d'abord « accueillis » et reçoivent des droits d'usage, à condition de respecter un certain nombre de relations d'allégeance et de clientèle qui constituent de véritables « clauses non foncières des conventions foncières ». S'ils deviennent très nombreux, s'ils ont réussi économiquement et surtout s'ils ont réussi à capitaliser la terre (en corrélation très souvent avec l'endettement croissant des autochtones à leur égard, comme dans le cas de l'ouest forestier ivoirien), ils suscitent alors une réaction de rejet et d'inquiétude chez les autochtones, d'autant que les anciennes relations de clientèle s'estompent (cas des Burkinabè en Côte-d'Ivoire et des Baoulé dans l'ouest du pays, des « Banyarwanda » émigrés de longue date au nord-Kivu). A l'occasion d'un motif « cristallisant » la tension ou le ressentiment latents, des affrontements violents peuvent facilement se déclencher. Si, inversement, des migrants devenus majoritaires et dominants n'arrivent pas à acquérir une sécurisation foncière socialement garantie (c'est-à-dire officiellement soutenue par l'État et/ou acceptée par ceux, autochtones, qui les ont accueillis et se considèrent toujours comme propriétaires), ce sont ces migrants qui pourront déclencher l'affrontement comme ultime façon de sécuriser leurs droits sur la terre, sur la base d'une organisation structurée des diasporas et en rapport avec les réseaux politiques à l'échelle nationale.

3. Voir, par exemple, Faure, 1993 ; Paré, 1995 ; Laurent et Mathieu, 1996.

4. Exemples : Ribot, 1995 ; Adams, 1988.

Enjeux et sens des conflits fonciers

Jeu, débat et combat

A défaut de pouvoir identifier des motifs simples ou des types contrastés de conflits, on peut s'efforcer d'identifier les enjeux en cause (souvent multiples et interdépendants) et le « dosage » des différents enjeux dans une situation donnée.

L'enjeu de l'appropriation d'une terre et/ou des ressources naturelles qu'elle porte intervient, comme on l'a indiqué, à des échelles différentes : localement, à l'échelle familiale et domestique ; régionalement ou à l'échelle de groupes ethnico-professionnels ; régionalement, mais souvent avec une résonance au niveau national, appropriation des ressources foncières entre groupes d'agriculteurs d'origines différentes. L'enjeu de l'appropriation relève du « jeu » ou du « débat » sur des règles générales d'accès et d'usage des ressources foncières qui ne sont pas remises en cause. Seule la portée des droits (dans le cas du « jeu » foncier) ou leur nature (cas du « débat » foncier) sont l'objet de conflits dans lesquels les différentes parties tentent de tirer avantage de leurs marges de manœuvre et des rapports de force favorables.

L'enjeu de la sécurisation foncière porte non pas tant sur la portée ou la nature des droits que « sur le fait que ces droits ne puissent être subitement contestés ou remis en cause (...) et donc qu'ils soient reconnus et légitimés et puissent être défendus par les instances d'arbitrage reconnues »⁵. Dans une telle situation de conflit, la partie se joue sur les règles elles-mêmes et sur les garanties des droits. Le passage de l'enjeu de l'appropriation à celui de la sécurisation se fait par exemple (cf. *supra*) lorsque l'intervention de l'État ou l'effet de nombre déstabilise les conventions passées entre autochtones et allochtones ou lorsque la pression foncière est telle que les règles générales d'accès au foncier au sein du patrimoine foncier des groupes domestiques en viennent à exclure plutôt qu'à inclure. L'enjeu d'appropriation se confond alors avec celui de la sécurisation foncière.

L'exclusion ou l'élimination physique du groupe concurrent (le « combat ») peut être un enjeu extrême à l'échelle de groupes socio-ethniques importants. Des affrontements violents peuvent se cristalliser sur le foncier et se traduire par la guerre civile (locale ou étendue). Sans méconnaître la complexité et les dimensions politico-historiques des conflits en Afrique centrale, les affrontements violents actuels au Kivu (1995-1996) ou au Rwanda (1994) relèvent en partie du foncier : un conflit violent et à grande échelle a souvent été en partie préparé par une multitude d'exclu-

5. Cf. « La sécurisation de l'accès aux ressources », pp. 76-86 dans cet ouvrage.

sions et d'appropriations localisées et à plus petite échelle. La question « A qui est cette terre ? » se transforme, après politisation et ethnicisation éventuelle, en « A qui est ce pays ? » Les affrontements entre Sénégal et Mauritanie peuvent aussi être lus suivant cette grille de lecture. Schmitz (1993) fait le lien entre une multitude de « petits » conflits locaux, les racines historiques et la politisation d'un affrontement inter-ethnique et cette dimension d'exclusion foncière à grande échelle.

Dans les trois types d'enjeux ci-dessus, conditions foncières et non foncières des conflits fonciers sont ainsi étroitement mêlées (clientélisme accompagnant les conventions foncières entre autochtones et allochtones, voire au sein des groupes domestiques ; compétition dans les arènes politiques domestiques, lignagères, villageoises et nationales qui accompagnent le jeu foncier ; dimension politique régionaliste des interventions de développement ; enjeux identitaires et religieux à l'échelle régionale ou nationale, etc.). Le glissement des conflits nés du motif d'appropriation et du motif de sécurisation vers des enjeux d'exclusion à résonance politico-ethnique est favorisé par le fait que l'appartenance identitaire (qui relève largement d'une construction politique et historique) est une ressource stratégique pour accéder aux réseaux de patronage et de protection dans l'arène politique et administrative régionale et nationale.

Conflits fonciers et évolution des institutions

Le nombre et l'intensité des conflits fonciers actuels en Afrique sont-ils l'indice d'une phase historique de transition des formes d'appropriation et de régulation foncières ?

Une interprétation évolutionniste et s'inspirant de l'économie institutionnelle verrait les conflits actuels comme l'expression d'un « besoin » d'ajustement des structures socio-économiques dans le contexte de pression foncière et de monétarisation croissantes. Dans ces conditions, ce seraient les institutions foncières de la propriété occidentale (immatriculation, propriété privée, émergence d'un marché foncier de la terre) qui seraient supposées apporter (mais à quelle échéance ?) la solution aux problèmes de l'insécurité et de l'instabilité des droits fonciers traditionnels (Feeny, 1988). Pour d'autres (Cleaver, 1993 ; Platteau, 1996 ; Le Roy, 1995), la « demande d'innovation institutionnelle » peut trouver, au moins dans certains cas, à se stabiliser dans des formes syncrétiques originales et il s'agirait plutôt de renforcer les capacités de régulation endogène des communautés locales lorsqu'elles existent.

Il semble raisonnable de penser que, dans le contexte actuel de forte instabilité de l'environnement institutionnel, tant coutumier que « mo-

derne », les conflits manifestent la nécessité de trouver des compromis et des règles nouvelles qui ne sont pas forcément de même type que les institutions occidentales. La « demande institutionnelle » des acteurs locaux va à première vue dans le sens d'une formalisation-explicitation qui rendrait les droits et les transactions foncières plus visibles, plus univoques et donc plus stables, plus sécurisés et prévisibles, et donc, idéalement, moins source de conflits. Mais, pour d'autres (Berry, 1993), le réajustement des règles et des formes de régulation de l'accès à la ressource foncière ne peut conduire, dans le contexte d'incertitude que connaît l'Afrique, qu'à la prolifération de nouveaux arrangements institutionnels sans que les anciennes institutions disparaissent. La flexibilité des institutions africaines permettrait de résoudre les principales sources de conflits à un moment donné, mais le « jeu » des différentes logiques d'acteurs sur les multiples institutions ferait renaître sans cesse des occasions de conflits.

Étant donné les droits fonciers multiples, les institutions et les interférences complexes et souvent confuses entre diverses sources de « règles » et d'autorités foncières, cette demande de sécurisation n'arrive guère jusqu'ici à susciter l'émergence des institutions adaptées qui pourraient répondre à la demande. Les situations de conflits sont apparemment de plus en plus fréquentes (ce qui demanderait toutefois à être démontré avec plus de rigueur qu'actuellement), plus souvent marquée par diverses formes de violence, à diverses échelles des espaces et des relations sociales. Les réformes foncières modernes en Afrique n'ont pas réussi jusqu'ici à répondre à ces attentes, probablement parce que la régulation des conflits fonciers n'est pas indépendante de recompositions institutionnelles et de conditions politiques de bien plus grande ampleur.

Bibliographie

Les astérisques indiquent des documents d'intérêt méthodologique ou des études de cas particulièrement significatives pour l'analyse des conflits.

ADAMS W. M., 1988, « Rural protest, land policy and the planning process of the Bakolori project (Nigeria) », *Africa*, 3, 58, pp. 315-336.

ANDRÉ C. et PLATTEAU J.-Ph., 1996, *Land tenure under unendurable stress: Rwanda caught in the malthusian trap*, *Cahiers de la Faculté des Sciences économiques et sociales*, n° 164, Namur, CRED, 49 p.

- ANDRÉ C., 1994, « Evolution des droits fonciers au Rwanda : une main invisible ? », Communication au 11^e congrès des économistes belges de langue française (LLN 24-24.94).
- * BAILEY F. G., 1971, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF.
- BERRY S., 1993, *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, The University of Wisconsin Press.
- * BIRSCHENK T. et OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1994, « ECRIS : Enquête rapide d'identification des conflits et des groupes stratégiques », *Bulletin de l'APAD*, 7, pp. 35-44.
- * BIRNBAUM P., 1992, « Conflits », in Boudon R. (dir.), *Traité de sociologie*, Paris, PUF.
- BOSC P.-M., CHAUVEAU J.-P., AFFOU Y. S., FIAN A., 1996, « Evaluation de l'opération pilote du Plan foncier rural », Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales de Côte-d'Ivoire.
- * CHAUVEAU J.-P., 1994, *Jeu foncier, institutions d'accès à la terre et usage de la ressource. Une étude de cas dans le Centre-Ouest ivoirien*, colloque Crises, ajustement et recomposition en Côte-d'Ivoire, ORSTOM-GIDIS-CI (à paraître).
- CHAUVEAU J.-P. et LÉONARD E., 1995, « Les déterminants historiques de la diffusion de la cacaoculture et des fronts pionniers en Côte-d'Ivoire forestière », *Bulletin du GIDIS-CI*, 10, pp. 12-32.
- CLEAVER K.M. et SCHREIBER G.A., 1994, *Reversing the Spiral : the Population, Agriculture and Environment Nexus in Sub-Saharan Africa. Directions in development*, Washington, Banque mondiale, 293 p.
- * FAURE A., 1993, « Niaogho versus Beghedo. Un conflit foncier à la veille de la révolution burkinabé », *Cahier des Sciences humaines* (29), 1, pp. 105-19.
- FEENY D., 1988, « The development of property rights in land : a comparative study », in Bates R. (éd.), *Toward a political economy of development*, Berkeley, Los Angeles et Londres : University of California Press, pp. 272-299.
- LAURENT P.-J. et MATHIEU P., 1996, « Migration, compétition, sécurisation. L'invention sociale des solutions locales aux conflits fonciers : exemples au Burkina Faso », in Bertrand Al., Le Roy É. et Karsenty A. (éds), *La sécurisation de la terre*, Paris, Karthala.
- LE ROY É., 1987, *La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone*, Rome, FAO (Etude législative n° 44), 108 p.
- 1997, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », in Blanc-Pamard et Cambrézy (coord.), *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, coll. « Dynamique des systèmes agraires », Paris, ORSTOM, pp. 455-472.

- * LE ROY É., KARSENTY A. et BERTRAND A., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique noire*, Paris, Karthala.
- * MATHIEU P., 1996, « Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique », in *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique* (G. de Villers, éd.), *Cahiers africains*, CEDAF - L'Harmattan, pp. 64-87.
- PARE L., 1995, « Appropriation foncière et conflits entre villages voisins autour de la forêt classée du Téré (Burkina Faso) », in *Actions locales, enjeux fonciers, et gestion de l'environnement au Sahel*, *Cahiers du CIDEF*, n° 27, pp. 241-252.
- PLATTEAU J.-Ph., 1996, « The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa : a critical assessment », *Development and change*, vol. 27, n° 1, pp. 29-86.
- RIBOT JESSE C., 1995, « From exclusion to participation : turning Senegal's forestry policy around ? », *World Development*, vol. 23, n° 9, pp. 1587-99.
- SCHLAGER E. et OSTROM E., 1992, « Property-rights regimes and natural resources : a conceptual analysis », *Land Economics*, 68 (3), pp. 249-262.
- * SCHMITZ J., 1993, « Anthropologie des conflits fonciers et hydropolitiques du fleuve Sénégal (1975-1991) », *Cahier des Sciences humaines*, vol. 29 (4), pp. 591-623.
- SOUMARÉ S., 1995, « Bouani, un cas d'imbroglio foncier entre divers acteurs », in Laurent P.-J., Mathieu P. (dir.), *Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel*, *Cahiers du CIDEF*, n° 27, pp. 215-229.

Le

Intro

U
penn
bonn
issus
l'éch
explo
vesti
la co
lioni
capac
prod
tions
Le
ploit
pern
type
l'int
cette
seme
dével
n'est
tes bi
l'exp
qui p
possi
des p
peuv

SOUS LA DIRECTION DE
Philippe Lavigne Delville

Avec l'accompagnement scientifique de Jean-Pierre Chauveau,
Jacques Gastaldi, Michel Kasser et Étienne Le Roy

Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?

Réconcilier pratiques, légitimité et légalité



Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 PARIS

COOPÉRATION FRANÇAISE
20, rue Monsieur
75007 PARIS

28 JUIN 1999

010002770

Avec

po

Récor

Couverture : Le chef de terre mossi,
Collection Étienne Le Roy

© Éditions KARTHALA et Coopération française, 1998
ISBN : 2-86537-873-X

Édition:
22-24, bo
7501

B4
LAV