

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 39 ● Juin 2024

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Pour une approche processuelle et continuiste des liens entre foncier et conflits violents

Cette note restitue les discussions et conclusions d'un séminaire de deux jours consacré aux liens entre foncier et conflits violents organisé les 26 et 27 mars 2024 à l'AFD à l'initiative du Comité technique « Foncier & Développement » (CTFD). Il s'agit d'un sujet traité à de nombreuses reprises depuis une dizaine d'années par le Comité : organisation d'une journée thématique déjà dédiée au sujet en 2015, journée pays sur la Côte d'Ivoire en 2018 et sur le Mali en 2019, parution plus récemment d'un numéro spécial de la revue RIED en 2019 sous la coordination scientifique de membres du Comité.

Les deux journées du séminaire ont été animées par Amel Benkahla (Gret, secrétariat du CTFD) et par Jacobo Gralajes (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et préparées avec l'appui de Jean-Pierre Chauveau. Elles se sont structurées en différents temps : (i) un cadrage conceptuel et scientifique promouvant une approche processuelle et continuiste des liens entre foncier et conflits violents qui a donné lieu à des présentations de Jean-Pierre Jacob (IHEID Genève) et Jacobo Grajalas (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) ; (ii) une session dédiée à l'analyse des impacts des crises sur les activités agropastorales au Sahel, avec des présentations de Blamah Jalloh et Mathieu Pellerin (RBM) et sur l'utilisation de l'économie du bétail par les groupes armés au Soudan du Sud par Emmanuelle Veuillet (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) ; (iii) une session consacrée à la présentation d'études de cas en Côte d'Ivoire et au Cameroun permettant d'illustrer différentes configurations de conflits avec déplacements de populations, avec des interventions de Pierre Kamdem (Université de Poitiers), Mathieu Bonnefond (CNAM), Armand Josué Djah et Michael

N'Goh-Koffi Yoman (Université Alassane Ouattara de Bouaké, Côte d'Ivoire), Henri Yambéné Bomono et Jean-Marie Nkenné (ONG GRAMUR, Yaoundé, Cameroun). Enfin, le séminaire s'est clôturé par une table-ronde sur la mise en œuvre de la loi foncière en Côte d'Ivoire et les enjeux du déploiement du dispositif de formalisation des droits dans le Nord du pays, avec des interventions de Mathias Koffi (directeur des opérations techniques de l'AFOR), Toni Giovanni Pegurri (doctorant, Université de Lille), Achille Gnoko (chargé du foncier au sein de la plateforme Alerte Foncier).

> CADRE CONCEPTUEL D'ANALYSE DES LIENS ENTRE FONCIER ET CONFLITS VIOLENTS

Quelques clés de lecture pour appréhender les conflits fonciers et les guerres civiles

Dans de nombreux contextes, les rapports entre conflit foncier et conflit violent sont très forts. Cela est bien illustré par des conflits historiques, comme ceux qu'a connus l'Amérique centrale dans les années 80 ou, plus récemment, ceux des années 1990 et 2000 au Burundi et au Kenya. Tous ces conflits avaient une dimension foncière, mais sans relation simple de cause à effet : il s'agissait au contraire de mécanismes très complexes et multiples qui doivent conduire à chaque fois à essayer de qualifier dans un contexte donné les relations existant entre conflits fonciers et conflits violents.

Différentes configurations de conflits sur la terre ont pu être identifiées en fonction de plusieurs paramètres : les droits, le contenu des droits, les

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

obligations associées, l'identité des protagonistes des conflits, et les autorités aptes à les réguler (voir à ce propos le chapitre sur les conflits publié dans l'ouvrage de référence *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, QUAÉ, 2022).

Ce travail repose sur une analyse essayant de brasser des données empiriques extrêmement larges issues de plusieurs géographies. Il distingue :

- les conflits autour des obligations sociales associés aux droits avec trois cas : obligations au sein des groupes domestiques, obligations dans le cadre coutumier villageois, ou conflits de détachement ou remise en question des relations de tutorat ;
- les conflits d'usage entre catégories d'exploitants d'une ressource en accès partagé ;
- les conflits liés à la marchandisation de la terre ;
- les conflits sur les limites des patrimoines fonciers et des parcelles ;
- les conflits liés à la pluralité et au chevauchement des systèmes d'autorité ;
- les conflits induits par des processus de dépossession, avec cinq cas possibles : conflits intra-familiaux, conflits liés à des déplacements forcés, appropriation privative de terres en accès

partagé, dépossession individuelles dans le cadre d'interventions foncières, dépossession collectives, en lien avec des revendications territoriales.

On peut aussi essayer de caractériser ce qu'on appelle guerre civile. Contrairement à la vision spontanée qui est encore présente dans beaucoup de discussions, **il n'y a pas de causes profondes aux guerres civiles**. L'image d'une marmite, qui serait sous pression et qui finit par exploser n'est pas adaptée.

La mécanique sociale est beaucoup plus complexe : on est face à des acteurs qui vont mobiliser des revendications diverses pour rallier des soutiens à leur cause, qui vont organiser une guerre, qui vont créer une culture de guerre au sein de mouvements politiques qui basculent dans la violence. Les guerres civiles sont aussi souvent vues comme des moments de rupture radicale avec le cours de choses, comme une césure dans une temporalité normale, qui s'oppose à la paix. **Il faut adopter plutôt une vision continuiste** de l'histoire avec des moments plus ou moins aigu de crises émaillés par des violences d'intensité variable.

Des préalables méthodologiques sont aussi nécessaires pour bien appréhender la manière dont les

Clôture du domaine d'un ex-ministre (Allekro, Côte d'Ivoire) © Projet COSEFAC



conflits violents ou guerres civiles bouleversent les rapports à la terre :

- les conflits fonciers ne sont pas des conflits seulement à propos de la terre : il s'agit aussi de conflits sur les institutions qui sont censées réguler le foncier, et sur l'identité et les droits fonciers que leur identité leur confère. Ils touchent donc aussi à la citoyenneté ;

- les guerres ont des impacts profonds sur ces institutions et ces identités : elles transforment l'autorité politique et les appartenances ;
- les guerres entretiennent un rapport particulier avec les processus de transformation économique et d'accumulation. Elles peuvent constituer par exemple un accélérateur de la marchandisation de la terre, de la marchandisation du travail, etc.

ENCADRÉ N° 1

Proposition de trois entrées transversales pour appréhender les conflits

par Jean-Pierre Jacob (IHEID Genève)

Afin de mieux comprendre les logiques et déterminants des conflits, trois portes d'entrée pourraient être mobilisées : l'idée de milieu associé, la notion de scalabilité et la prise en compte de la multi-temporalité.

- **Le milieu associé** : selon Bruno Latour (1984, *Pasteur : guerre et paix des microbes*, Paris, La Découverte), plus un réseau est capable d'enrôler d'alliés, d'institutions, d'événements sociaux significatifs, plus il est fort, plus il prend de réalité. Le raisonnement s'applique aux conflits fonciers où il vaut de manière symétrique à la fois pour les protagonistes d'un conflit qui s'opposent sur l'arène locale et qui cherchent la résolution de leur problème et pour les instances de régulation à la recherche de conflits, c'est-à-dire d'acteurs et d'événements pour atterrir, prendre du poids et de la légitimité sur le terrain. Lorsqu'on se situe dans le contexte d'un État en construction, ou d'une coutume en résistance dans le cadre d'un État en construction, les protagonistes tentent de faire de l'environnement politique un moyen pour extraire le conflit de l'entre-soi, lui conférer un sens sociologique plus général et lui donner ainsi un cours qui leur soit favorable ; l'environnement politique, du moins certaines institutions prépondérantes en son sein, s'efforce de s'associer à des conflits en cours de manière à instaurer leur ordre et à renforcer leur légitimité.
- **La scalabilité** : il s'agit de comprendre dans quelles conditions un conflit se transfère à une échelle supérieure. Tous les protagonistes ne trouvent pas les moyens de publiciser leurs conflits et leurs intérêts au-delà de la sphère locale, il existe de nombreux conflits qui restent confinés (notamment tous les conflits gérés dans les systèmes néo-coutumiers). Par contre, quand l'État est au centre de l'allocation des ressources en matière foncière, il est aussi au centre des contestations et des revendications. Les conflits sont alors exprimés publiquement et leurs protagonistes trouvent facilement du soutien dans les partis en compétition ou dans des organisations professionnelles en concurrence. Les groupes ruraux qui vivent les mêmes situations de dépossession s'associent dans des coalitions, de manière

à constituer des groupes de pression conséquents à des échelles élargies de gouvernance, là où leurs revendications doivent être portées pour être éventuellement résolues. Le cas kalenjin au Kenya étant un des plus connus (sur le sujet, voir C. Boone, 2014, *Property and Political Order in Afrique*, New York, Cambridge University Press).

- **La multi-temporalité (ou forum temporel)** : selon E. Renan (« Qu'est-ce qu'une nation ? », Conférence à la Sorbonne, 11 mars 1882), « *l'unité nationale se fait toujours brutalement. Pour que tous les citoyens d'une nation aient quelque chose en commun, il faut qu'ils aient oublié bien des choses de leurs origines* ». Qu'est-ce qui se passe lorsqu'on est dans des États et dans des nations en construction où les gens n'ont rien oublié de leur origine, quand les institutions de l'âge le plus récent ne viennent pas tout recouvrir et faire oublier le passé, pour constituer les références uniques des acteurs en conflit : il existe alors une pluralité d'histoires politiques (ayant chacune leur argumentaire juridique) applicables à la même situation, au même conflit.

L'exemple de la crise en Côte d'Ivoire au début des années 2000 avec les tentatives de déguerpissement des migrants burkinabé illustre bien ces considérations. Quand on analyse les discours tenus à cette époque, on voit bien qu'il a trois temporalités différentes mobilisées par les acteurs pour justifier leurs prétentions :

- les Burkinabè ont pour référence les migrations forcées organisées par le colonisateur à partir des années 1930-1950, durant la période coloniale, où ils ont constitué la force de travail principale pour mettre en œuvre les grands chantiers en Côte d'Ivoire. Ils considèrent que ce travail leur confère des droits car le pays a été construit par leurs ascendants ;
- pour les autochtones, le rejet des migrants burkinabé est justifié par le refus croissant de certains d'entre eux de se conformer aux règles du tutorat, qui conduit à une remise en cause de droits fonciers acquis depuis la période précoloniale ;
- l'État ivoirien a, quant à lui, imposé son slogan « la terre appartient à celui qui la met en valeur » dès l'Indépendance (1960) pour pallier ce qu'il considérait comme le faible investissement autochtone sur l'espace et pour justifier le recours à la main d'œuvre burkinabé pour l'exploitation des terres.

Narratifs et entrepreneurs politiques au cœur des logiques de la violence

La plupart des conflits fonciers ne sont pas violents, ils restent confinés à un espace de voisinage ou un espace intrafamilial, quelle que soit la société. L'élément fondamental de basculement dans la violence est lié à la « désingularisation » d'une cause : le conflit passe d'une situation individuelle donnée impliquant deux familles ou deux individus, à une situation où ce sont deux groupes sociaux qui sont en conflit (qui peuvent se définir en termes de classe, d'ethnie, ou de groupe linguistique).

Ce passage de l'individuel au collectif est rendu possible par l'action d'entrepreneurs politiques.

Cela ne va pas de soi que les gens inscrivent leur conflit privé sur un plan plus général. Les conflits violents sont souvent très fragmentés et il s'agit pour ces entrepreneurs politiques de les ramener dans le giron de la guerre. Ils produisent à cet effet un narratif, une histoire sur « les causes des malheurs des gens », en s'appuyant sur la base d'une appartenance ethnique, partisane, en termes de lutte de classe, de parti politique. L'enjeu de ces narratifs est de produire des identités collectives et d'opposer les gens entre eux.

La question de l'articulation des échelles entre le niveau local, régional, national est souvent complexe. Ces entrepreneurs politiques peuvent être très ancrés localement et appartenir en même temps à des arènes nationales (par exemple un notable local, ayant également des fonctions dans un parti politique au niveau national, des responsabilités dans une milice, etc.).

Les narratifs mobilisés fonctionnent dans les deux sens : on peut observer une « fonciérisation » de la vision du monde des protagonistes, mais en même temps l'opposition politique nationale partisane (langage ethnique) peut aussi venir parfois s'immiscer dans des conflits de voisinage liés au foncier entre familles ou entre villages.

Cette politisation des conflits ne veut pas dire que les gens se font manipuler. Plusieurs travaux (par exemple sur la révolution cubaine ou la guerre au Vietnam) montrent la façon dont les acteurs ont pleinement conscience de la dislocation en marche qui affecte leur vie quotidienne (notamment liée à la percée du capitalisme). Ces narratifs ne sont pas non plus des fables, mais s'appuient au contraire sur des faits historiques, sur l'histoire des territoires qui font écho aux revendications et s'inscrivent dans la mémoire collective. Dans les contextes de décolonisation, **les narratifs autour du foncier s'appuient ainsi sur les cycles de dépossession foncière qui ont été vécus.** Cela est très bien illustré par l'histoire agraire du

Timor oriental qui a connu une colonisation successive par les Portugais, puis par les Japonais pendant la Seconde Guerre mondiale, puis par les Indonésiens au départ des Portugais.

Les discours sur l'asymétrie des rapports de production peuvent aussi être mobilisés : les propriétaires fonciers sont plus susceptibles de faire usage de la violence lorsque leur place dans la société et leur statut dépendent fortement de leur contrôle sur la terre. Un bon exemple est donné par la guerre civile au Salvador dans les années 80-90, qui a été marquée par une conflictualité très forte autour de la terre, avec la revendication d'une réforme agraire ayant donné lieu à une répression massive des paysans par l'État qui défendait les intérêts des propriétaires fonciers. Ce conflit s'est traduit par une crise de l'économie agricole du café et par un investissement des propriétaires dans d'autres secteurs de l'économie, rendant alors beaucoup plus faciles les négociations sur la réforme agraire. Les rapports de classe sont également fondamentaux : parfois ce sont les anciens travailleurs des plantations qui se sont engagés dans des groupes armés (comme cela a été le cas en Colombie). Les rapports intergénérationnels et la domination des jeunes par les anciens expliquent également l'enrôlement des jeunes : **la guerre fournit aux jeunes un espace de libération dans des sociétés rurales dominées par les aînés.**

Gouvernance et contrôle des territoires et des populations

Les groupes armés contrôlent des territoires et des populations, ce qui leur permet de s'ancrer socialement et d'apparaître comme une autorité légitime. **Les guerres civiles traduisent ainsi l'existence d'ordres sociaux en concurrence** et on dispose de beaucoup d'exemples qui illustrent cela. On peut citer notamment les travaux conduits sur les groupes talibans en Afghanistan qui pouvaient se présenter aux sociétés locales comme des administrateurs de justice « plus impartiaux et moraux » que ce qui existait dans la société afghane (perçue comme corrompue, « à la solde des Américains », « à la solde de seigneurs de guerre », etc.).

La guerre civile permet aussi de renforcer un groupe vis-à-vis d'un autre : ces dix dernières années, les groupes djihadistes se sont ancrés dans les territoires sahéliens en se montrant de premier abord comme ceux qui vont renverser les injustices vécues par certaines populations. Elle peut aussi transformer les rapports de classe : par exemple avec des mouvements révolutionnaires qui engagent des réformes agraires par les armes, ou, à l'inverse, des violences qui permettent de protéger les classes possédantes, les groupes agro-industriels, etc.

Les groupes armés transforment ainsi les rapports de pouvoir : ils transforment le rôle dévolu aux structures de gouvernement de la terre, notamment les chefferies, les chefs de village, chefs de terre, etc. Ces institutions sont transformées car elles peuvent, en contexte de guerre, donner accès à du pouvoir à des catégories subalternes : des personnes très jeunes se retrouvent à occuper la place des aînés (décédés ou partis). Cela transforme donc dans le long terme l'autorité coutumière. Les guerres civiles sont ainsi créatrices d'une pluralité d'institutions en conflit les unes avec les autres, et qui viennent se superposer. Il faut noter aussi parfois le rôle joué par les humanitaires dans la création de nouvelles institutions, comme cela a été le cas par, exemple, avec les comités de paix institués dans l'Ouest de la Côte d'Ivoire, qui sont entrés en concurrence avec les autres systèmes d'autorité impliqués dans la gestion du foncier.

Liens entre guerre et transformations socio-économiques

Les transformations socio-économiques engagées en temps de guerre peuvent ensuite se poursuivre durablement. **Certains mouvements de populations peuvent transformer les marchés fonciers.** Dans l'Ouest de la Côte d'Ivoire, où les violences se sont concentrées à la fin des années 2000, on a ainsi observé une accélération des transactions sur les marchés fonciers. Les retours des réfugiés peuvent aussi attiser les conflits et poser des questions difficiles à résoudre : quels droits accorder aux seconds occupants, eux-mêmes déplacés, lorsque les populations qui étaient parties reviennent ? Cette question est à l'origine des violences dans l'Est de la République démocratique du Congo

(RDC) et était aussi très prégnante au Burundi dans les années 90 et 2000.

Ces déplacements participent ainsi au renforcement des narratifs identitaires : qui est le plus légitime à rester là où il est après son parcours de déplacement ? Le cas du Burundi est très parlant car il y a eu des vagues de déplacements forcés et, depuis 15 ans, les débats portent sur le fait de savoir qui sont les plus légitimes entre les Hutus déplacés dans les années 70 suite à des massacres à grande échelle, ou les Tutsis déplacés dans les années 90 durant la guerre civile. Cela renvoie à des narratifs sur les responsabilités de chacun : qui sont les victimes et qui sont les spoliateurs ?

Le rôle de l'aide d'urgence et leur ciblage des femmes et des jeunes transforme aussi les relations sociales. Certaines catégories qui sont normalement plutôt en bas de la société peuvent prendre de nouvelles responsabilités et bénéficier d'une mobilité sociale inattendue. Que se passe-t-il quand ces gens reviennent ? Les exemples de la Sierra Leone et du Libéria montrent que ces acquis sont difficiles à perdre et que les personnes dominées acceptent rarement de reprendre la place qui était auparavant la leur. Il faut noter aussi que les camps de réfugiés deviennent parfois des villes, au sein desquelles des activités commerciales se déroulent et les opérations de retour des réfugiés doivent donc tenir compte de cette volonté de rester connecté aux marchés (et donc pour les réfugiés, ne pas forcément vouloir revenir de là d'où ils viennent).

La guerre approfondit aussi les modes d'accumulation, l'accaparement des terres et la marchandisation du foncier au profit des élites politiques, des miliciens, des entreprises. En contexte de sortie de guerre, on observe le même type de situation : les États cherchent à profiter des dividendes de la paix, privatiser des anciennes fermes d'État (exemple du Mozambique), bénéficier de l'ouverture de nouvelles frontières agraires (exemple en Colombie sur les terres pacifiées), etc.

En conclusion, on peut retenir que :

- le foncier n'est pas une cause des conflits violents, mais plutôt une pièce dans le mécanisme de production de la violence ;
- le foncier est à la fois un enjeu des violences et un lieu dans lequel s'affrontent des visions antagonistes de l'autorité et la citoyenneté ;
- la guerre entretient des rapports complexes avec les transformations des marchés ;
- la sortie de guerre transforme les modes d'accumulation, mais pas forcément dans le sens espéré par les acteurs de l'aide (avec souvent plutôt un renforcement des positions de domination).

Destruction d'un hameau d'éleveurs suite à un conflit (Bénin) © RBM



Réflexions sur les enseignements opérationnels de ce cadre d'analyse

Le positionnement de l'aide internationale vis-à-vis des mécanismes de production de la violence, voire de leur participation délibérée à ces mécanismes, doit être questionné. L'interpénétration entre violence armée et violence foncière et le rôle que peuvent y jouer des actions à caractère opérationnel ne doit pas être éludé. Il appartient aux développeurs de ne pas sous-estimer la complexité de l'enjeu foncier, ainsi que la non-neutralité et la rationalité limitée des acteurs de l'aide.

La question est donc de savoir comment ne pas codifier, juridiciser, simplifier à l'excès, mais accompagner plutôt des négociations ayant comme fondements des principes moraux partagés. **Il s'agit de repenser les modalités d'intervention sous la forme de projet, voire d'accepter dans certains cas de ne pas intervenir.**

Cette dernière posture et les recommandations qui peuvent découler de situations complexes est difficilement audible au sein des agences de coopération bilatérale, dont la vocation première est de répondre aux requêtes formulées par des gouvernements sur des enjeux de politiques publiques. La communication entre chercheurs et développeurs demeure difficile sur cette question, sans que cela ne soit pour autant une nouveauté. Plusieurs dynamiques d'évolution doivent néanmoins être notées.

- **La recherche dispose aujourd'hui de travaux et études empiriquement fondées sur les connexions entre violences armées et foncier rural.** Les réflexions doivent se poursuivre pour identifier comment la recherche peut continuer à alimenter les acteurs du développement et les politiques sur des problématiques foncières qui ne peuvent plus être abordées frontalement.
- **Les professionnels tentent également d'adapter leurs dispositifs d'intervention avec des**

approches sensibles au conflit et des études de contexte qui viennent compléter les études de faisabilité classique. Il s'agit dans ces études d'identifier les dynamiques sociales à l'œuvre et les potentielles zones de tension existantes. L'idée est de « ne pas nuire », d'anticiper les effets négatifs des projets, mais aussi d'essayer d'accroître la cohésion sociale *via* les interventions à venir. La littérature scientifique est dans ce cadre mobilisée et complétée par un travail de recherche additionnel quand cela est possible, en s'appuyant aussi bien sur les savoirs citoyens que professionnels. Il s'agit de susciter des débats contradictoires entre acteurs pour identifier les questions qui divisent (entre les sociétés locales et entre les sociétés locales et l'État) en se situant dans une perspective historique et en repérant ce qui fait encore lien dans les sociétés.

Mais y a-t-il une prudence suffisante de l'aide face à ces enjeux pour pouvoir appréhender dans le cadre de projets de courte durée la très grande complexité des situations foncières et les temporalités multiples à l'œuvre dans les violences politiques et les conflits fonciers ? Quelles sont les possibilités d'adoption d'une approche réflexive dans des contextes où les équipes opérationnelles ne peuvent plus aller sur le terrain ? Le dialogue avec les partenaires locaux (lorsqu'ils ont encore accès au terrain) devient alors primordial, ainsi que la capacité à suivre les actions sur les territoires et pouvoir les réorienter rapidement en cas d'évolution du contexte.

On pourrait en effet établir une **liste des effets pervers possibles d'interventions dans des contextes de crise** qui seraient conduites sans observer la plus grande prudence :

- reconfiguration des rapports de pouvoir entre acteurs sans que cela soit bien maîtrisé en raison de biais cognitifs des acteurs du développement (exemple du Rwanda) ;

Site d'orpaillage dans la préfecture de Goulaleu, Côte d'Ivoire © Projet COSEFAC



- aggravation des asymétries dans l'information délivrée aux acteurs locaux (renforcement du pouvoir des « leaders » qui peuvent en profiter pour consolider leur pouvoir économique) ;
- focalisation des actions sur un point précis, par exemple la question des retours des réfugiés (question la plus urgente) en occultant une partie du problème et notamment les questions structurelles (cycles de spoliations diverses et variées réalisées par certains groupes d'acteurs) ;
- développement d'« accaparements fonciers indirects » liés aux tensions foncières qui s'exercent en périphérie des projets et peuvent conduire à des processus de dépossession ou de captation des ressources ;
- dévoiement des objectifs initiaux pour favoriser des formes d'accumulation au profit d'acteurs privés (quand la responsabilisation des acteurs locaux par exemple n'est pas accompagnée d'un renforcement de leur pouvoir de négociation avec les tiers).

Il est apparu aussi qu'**il est très difficile, quand un projet démarre son processus d'instruction, de l'arrêter**. Il n'y a pas de cas identifié où des études de contexte aient permis au final de décider de

Opération de délimitation d'un couloir de passage du bétail en présence du maire sur la commune de Tankanto Escale (Sénégal) © Amel Benkhalha



ne pas intervenir. Le positionnement des agences de développement, qui répondent souvent à des requêtes des gouvernements, leur laisse en réalité peu de marge de manœuvre pour changer de paradigme, alors que cette question nécessiterait une véritable approche réflexive sur la vision véhiculée par les acteurs de l'aide et les objectifs politiques non explicites qui sont visés par les États.

Une véritable analyse de contexte nécessiterait aussi d'intervenir sur un territoire très localisé, ce qui n'est pas toujours une configuration compatible avec un projet en lien avec la mise en œuvre de politiques publiques. Passer par les ONG peut cependant permettre de toucher de manière plus directe les acteurs de terrain, la société civile, avec un mode opératoire qui peut s'adapter et s'appuyer sur un processus réflexif de suivi-évaluation pour revoir si besoin en temps réel les zones d'activités ou territoires en fonction de l'évolution du contexte. Mais le rôle des experts n'est pas neutre non plus, et certains peuvent être amenés à jouer un véritable rôle de « courtier en développement » en se situant entre les acteurs de l'aide et les populations locales.

L'enjeu de réflexivité et de questionnement sur les façons de faire demeure de manière générale un vrai défi sur lequel des marges de progrès et d'apprentissage importantes sont possibles.

L'analyse des jeux d'acteurs nécessite de travailler à une échelle très localisée, qui est rarement celle des projets et des études de contexte. D'autres retours d'expériences et savoir-faire devraient pouvoir être mobilisés au niveau de la communauté des praticiens et bailleurs travaillant sur les approches « sensibles » aux conflits. Au-delà des études très fines pouvant être conduites par ailleurs sur les dynamiques en cours, notamment au Sahel, il faudrait arriver à croiser les analyses au niveau national – voire local – pour questionner les impacts et effets potentiellement négatifs des actions qui sont conduites.

Le recentrage exclusif sur le local constitue néanmoins un piège dans lequel il ne faudrait pas tomber car les acteurs locaux sont également pris dans des arènes à d'autres échelles. Des pressions vécues à l'échelle locale peuvent résulter de processus d'accaparement ou de dépossession dans d'autres régions par des élites politiques, qui sont du coup complètement occultées. Au Libéria, par exemple, l'accent mis sur le niveau local a conduit à donner le pouvoir à des intermédiaires (élites locales qui souvent n'habitent pas sur place) qui monnaient leurs services avec des sociétés privées étrangères. Il faut bien avoir conscience que les acteurs locaux sont eux aussi impliqués dans des jeux de pouvoir, des jeux politiques, des jeux partisans, au même titre que les acteurs nationaux.

> CONFLITS, CRISES, DÉPLACEMENTS, GUERRES CIVILES ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LES ACTIVITÉS AGROPASTORALES

Études et initiatives de dialogue informé portées par le Réseau Billital Maroobe (RBM)

Une étude diagnostic sur les liens entre élevage et insécurité au Sahel a été conduite par le RBM en 2021. Cette étude « Entendre la voix des éleveurs au Sahel et en Afrique de l'Ouest » visait initialement à combattre le sentiment que les difficultés spécifiques que rencontrent les éleveurs ne sont pas assez prises en compte dans les politiques. Près de 2 000 éleveurs ont ainsi été rencontrés dans six pays (y compris dans des zones de conflit assez difficiles d'accès).

Cette étude souligne **l'imbrication entre les crises du monde rural, la crise du pastoralisme et la crise sécuritaire**, qui a occasionné une crise sociétale (avec une méfiance croissante vis-à-vis des acteurs du monde pastoral) et une crise humanitaire (déplacements forcés des éleveurs, baisse des flux commerciaux régionaux, décapitalisation des éleveurs). **Ces crises s'alimentent mutuellement** et assombrissent considérablement l'avenir du monde pastoral. Les jeunes n'envisagent plus leur avenir dans l'élevage et sont en recherche d'alternatives.

Quatre dimensions de la crise du pastoralisme ont été identifiées, ainsi que les solutions qui pourraient être privilégiées pour y répondre :

- **la crise du développement**, qui pourrait être compensée par un foncier pastoral mieux sécurisé ;
- **la crise sociétale**, qui alimente la violence et le sentiment d'insécurité et nécessite de renforcer la cohésion sociale pour réduire les violences ;
- **la crise de la mobilité pastorale**, qui est fortement menacée par la fermeture des frontières et nécessite de renégocier les modalités de mobilité transfrontalières et internes par le dialogue ;
- **la crise humanitaire**, qui doit conduire à repenser les stratégies d'adaptation anciennes qui ne fonctionnent plus et doivent évoluer pour permettre une autonomisation des éleveurs.

Les messages clés de l'étude portent sur les points suivants :

- l'insécurité éloigne les acteurs les uns des autres, engendre méfiances et ressentiments ;
- l'insécurité fait intervenir de nouveaux acteurs dans le monde pastoral (groupes armés, volon-

taires pour la défense de la patrie [VDP], Forces de Défense et de Sécurité [FDS], Rouga, etc.) ;

- certains éleveurs ont certes joué un rôle dans l'insécurité, mais la très grande majorité des éleveurs sont victimes de l'insécurité ;
- répondre à l'insécurité ne passe pas seulement pas des réponses sécuritaires, mais par la résolution de la quadruple crise du pastoralisme décrite précédemment ;
- les aspirations des éleveurs sont plurielles et les réponses devraient donc être plurielles ;
- l'insécurité engendre des effets paradoxaux dans la dynamique transfrontalière : alors que les États sahéliens devraient harmoniser leurs approches en matière de transhumance, au contraire ils développent des approches de plus en plus divergentes ;
- les acteurs (autorités, communautés, partenaires) peinent à coordonner leurs efforts pour construire un Nexus Paix-Élevage.

Les stratégies d'adaptation des éleveurs face aux difficultés vécues sont parfois questionnables : éloignement de leurs lieux de vie du cœur des villages, stratégies d'investissement dans l'immobilier ou le commerce, accusations mutuelles entre agriculteurs et éleveurs de corruption des autorités chargées de régler les conflits, etc. Il faut néanmoins resituer cela dans une économie du foncier qui est largement défavorable aux éleveurs, et parfois source d'injustices structurelles, ce qui explique en partie l'existence de ces « mauvaises stratégies d'adaptation ». Les organisations pastorales sont pleinement mobilisées pour sensibiliser les éleveurs sur leurs droits et devoirs pour que ces stratégies contestables cessent. Elles incitent plutôt les éleveurs à **s'engager dans une dynamique d'intégration des espaces de gouvernance afin que les rapports de pouvoir locaux puissent être rééquilibrés**.

Afin de répondre à la quadruple crise du pastoralisme, il s'avère nécessaire de **construire des solutions consensuelles et partagées entre tous les acteurs** : règles d'accès partagées aux ressources naturelles, besoins d'infrastructures, réponses aux enjeux d'insécurité (vol de bétail, concentration d'animaux, cohésion sociale avec les populations déplacées/réfugiées), appui à des initiatives de prévention et/ou de gestion de conflits locaux. Ce cadre permanent d'échanges permet de faire remonter, auprès des autorités et des partenaires, des besoins immédiats et changeants adaptés à la situation en vue de construire un nexus paix-élevage, ainsi que des dynamiques de terrain pour appuyer la conception et/ou la mise en œuvre des politiques nationales ou régionales.

ENCADRÉ N° 2

Initiative de dialogue multi-acteurs dans l'espace frontalier Bouna-Ferkessedougou-Banfara (Côte d'Ivoire–Burkina Faso)

Le Réseau Billital Maroobe (RBM) a conduit une étude afin de recueillir les perceptions des acteurs sur le pastoralisme, recenser les tensions et conflits existant localité par localité, analyser leurs sources ainsi que les dispositifs formels et traditionnels de prévention/gestion des conflits et les bonnes pratiques contribuant à la cohésion sociale sur lesquelles il est possible de s'appuyer pour renforcer le dialogue entre acteurs.

Les enseignements clés qui ressortent de l'étude diagnostic au Nord de la Côte d'Ivoire (Tchologo et Bounkani) portent principalement sur les points suivants :

- l'élevage semi-transhumant est le plus adapté pour la majorité des éleveurs, l'élevage intensif comportant de nombreux inconvénients (manque d'accès à la terre, manque et cherté de l'aliment bétail, manque de formation) ;
- il n'existe pas de tensions majeures entre éleveurs transhumants et sédentarisés, mais plutôt des vols d'animaux et dégâts champêtres qui créent de petites tensions et un sentiment de marginalisation des éleveurs et des services de l'élevage ;
- l'accès aux ressources pastorales demeure un enjeu : insuffisance ou absence de pistes de bétail et de zones de pâturages (extension des cultures d'anacarde en cause), ressources en eau insuffisantes et inaccessibles (privatisation d'accès aux barrages et points d'eau), occupation de certaines zones pastorales qui conduit les éleveurs à les quitter ;
- la stigmatisation qui affecte les éleveurs (accusations, suspicions), les rackets dont ils font l'objet (notamment par les services des eaux et forêts) et les difficultés croissantes d'accueil des réfugiés pasteurs (rejet dans certains villages) illustrent l'effritement de la cohésion sociale, même si dans le Tchologo et la Bagoué, l'action des Dozo est perçue par les éleveurs comme globalement positive, en dépit de certains abus observés ;
- les principales causes des conflits agriculteurs-éleveurs sont perçues comme liées principalement à plusieurs facteurs : arrivée des transhumants, augmentation du cheptel des éleveurs, augmentation des surfaces de champs (anacarde, coton, etc.), grande superficie des aires protégées, absence des pistes de bétail menant aux zones de pâturage, difficulté d'accès aux points d'eau, etc. Les agriculteurs et éleveurs s'accusent mutuellement de la responsabilité de ces conflits.

L'étude au Sud du Burkina (régions du Sud-Ouest et des Cascades) souligne quant à elle les points suivants :

- les conflits agriculteurs-éleveurs sont secondaires dans les Cascades et le Sud-Ouest, ce sont les conflits entre agriculteurs qui sont prépondérants, du fait aussi des déguerpissements des campements d'éleveurs qui se sont accélérés depuis 2019 (population déguerpie estimée à 40 000 personnes avec des départs massifs des éleveurs vers la Côte d'Ivoire) ;
- les situations d'abus sont généralisées, tant de la part des forces de défense et de sécurité (FDS) que des volontaires pour la défense de la patrie (VDP), et on note un rôle clé de la mise en place des VDP dans les dynamiques de la violence (surtout depuis la fin 2022) ;
- les déguerpissements progressifs depuis 2019 ont entraîné selon le Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR) le déplacement de 50 000 personnes (dont 40 000 réfugiés issus de la communauté pastorale) ;
- les stratégies d'adaptation reposent principalement sur l'accès aux forêts classées, ce qui accentue la dynamique de stigmatisation, car ces forêts sont aussi occupées par les groupes djihadistes.

Quelques bonnes pratiques ont été recensées en matière de prévention des conflits :

- mécanisme d'autocontrôle (cotisation des éleveurs lorsqu'il y a un dégât des champs pour payer la compensation le temps de retrouver le coupable) ;
- don de taureau et/ou appui lors d'événements pour l'installation dans les villages ;
- prêt des animaux de trait ;
- échanges de fumure contre résidus de récolte ;
- accès négocié aux forêts classées ;
- système de conciliation (reconnu par les textes) ;
- recours à des bergers Senoufo armés qui développent des relations de protection avec les pasteurs Peulh ;
- développement de relations privilégiées (économiques souvent) avec les chefs traditionnels pour rééquilibrer l'économie politique défavorable aux éleveurs ;
- intéressement économique des acteurs locaux (entraides locales lors du passage des transhumants) ;
- relations de tutorat, etc.

Mais il faut noter que tous ces systèmes sont fragilisés par la situation actuelle.

Le dialogue pilote multi-acteurs transfrontalier Burkina Faso-Côte d'Ivoire a déjà obtenu des premiers résultats en permettant à tous les acteurs de se réunir et d'échanger sur des solutions consensuelles dans un contexte de très forte tension où les échanges deviennent rares.

Les débats très riches qui se sont tenus ont permis d'identifier de nouvelles priorités :

- préserver la cohésion sociale au Nord de la Côte d'Ivoire en lien avec l'afflux de populations réfugiées ;
- faciliter le retour au Burkina Faso (là où c'est possible) de certaines populations réfugiées ;
- trouver des solutions consensuelles face à l'occupation par les éleveurs des forêts classées ;
- lutter contre le vol de bétail en remédiant aux failles juridiques exploitées par les voleurs (procédure d'abattage d'urgence pour faire estampiller par les vétérinaires des abattoirs la carcasse d'un animal abattu directement en brousse, et donc d'obtenir l'autorisation de sa mise en vente sans que l'animal n'ait été inspecté sur pied).

Il faut souligner qu'un dialogue de ce type est très compliqué dans les situations où la défiance est forte, mais malgré tout, **dans les espaces transfrontaliers, on sent que les populations ont les mêmes préoccupations, ce qui constitue une opportunité pour renforcer la cohésion et les dynamiques autour du foncier.** Les approches holistiques doivent aussi être privilégiées, par exemple l'hydraulique pastorale peut être un prétexte pour réunir les acteurs autour de communs.

Reconfiguration de l'économie du bétail à travers la guerre : cas de la région d'Equatoria occidentale au Soudan du Sud

Contrairement à la situation présentée dans le Sahel, au Soudan du Sud, les groupes d'éleveurs sont plutôt privilégiés par l'État avec des autorités qui se posent en soutien aux dynamiques d'élevage, y compris dans des régions historiquement plutôt agricoles. **L'économie du bétail y est indissociable de l'économie politique de manière large,** ses transformations comme les conflictualités qui lui sont liées sont ainsi amenées à se reconfigurer dans le temps de la guerre.

À partir des années 50, le Soudan a connu une série de guerres civiles qui ont amené à un référendum et l'indépendance du Soudan du Sud en 2011, avant que n'y éclate de nouveau une guerre civile. La région Equatoria occidentale se situe au sud-ouest du pays à la frontière avec la RDC et la Centrafrique. Il s'agit d'une région assez grande, très peu peuplée, très fertile, avec deux saisons des pluies qui permettent de cultiver toute l'année.

Il s'agit aussi d'une des premières régions libérées par le SPLM/A dans les années 80, qui est ensuite devenu le parti au pouvoir. Cette zone était ainsi vue comme une zone refuge pour les populations déplacées et leur bétail quand des conflits sévissaient dans les autres zones. **La guerre de libération a permis de sédimer les relations entre certains groupes d'éleveurs et les personnes au pouvoir, et d'expliquer certaines logiques d'accumulation** qui ont été mises à mal lors de la dernière guerre civile en renversant certaines logiques.

Troupeau de bétail dans le Sud Soudan © Veuillet



Avant la guerre de libération des années 80, l'économie était marquée par des activités de commerce assez régulées par l'État et un élevage à une échelle très limitée géré directement au niveau local. Avec la guerre lancée contre le gouvernement de Khartoum, le SPLM/A investit la région Equatoria pour en chasser les représentants du gouvernement de Khartoum et établir une nouvelle administration à la recherche de sources de financement : l'économie du bétail en est une. Le SPLM/A se met alors à favoriser les marchés transfrontaliers (jusqu'alors très régulés), à sécuriser et taxer les transits d'animaux, ce qui a eu pour effet de dynamiser le commerce (y compris de produits difficiles à trouver en temps de guerre : sel, sucre, huile, etc.).

Au même moment arrivent des vagues de déplacés venus de l'Est. Une population estimée à 50 000 personnes qui vivent d'activités pastorales arrivent d'un coup avec leur bétail. Le SPLM/A organise ces arrivées jusque dans les années 2000, avec des difficultés pour les chefferies locales à planifier l'accueil de ces populations et surtout de leurs troupeaux dans les zones voulues. **Le pâturage extensif, qui n'existait pas encore dans la zone, est ressenti comme une dépossession** (voire une volonté d'expropriation) par les autochtones qui perdent l'accès à certains espaces de culture, certaines forêts, certains points d'eau, etc. Cette installation des éleveurs se fait dans la violence pour les autochtones (coups et blessures, assassinats, etc.). Pour les commerçants, il s'agit au contraire d'une période d'accumulation de ressources liée à l'essor de cette économie du bétail.

Au début des années 2000, vers la fin de la guerre civile, une nouvelle économie du bétail s'est établie, mais ni l'allochtonie des éleveurs, ni le fait qu'ils soient très bien armés ne peuvent expliquer seuls la survenue de la violence. **Les dépossession et mécanismes de régulation n'étaient en effet pas les mêmes en fonction des groupes d'éleveurs concernés, car seuls certains d'entre eux étaient mobilisés par l'élite militarisée pour faire garder leur propre bétail.** La valeur du bétail n'est en effet pas la même que la valeur de l'argent. Pour les élites, il était très important d'avoir un compte en banque « en bétail » (pour le paiement de la dot en têtes de bétail par exemple). Le fonctionnement en réseau des campements établis a permis ainsi à de grands propriétaires de réunir leurs troupeaux (pouvant aller jusqu'à des milliers de têtes) avec ceux d'éleveurs locaux, créant ainsi des situations de « multipositionnement », ouvrant la possibilité à certains acteurs de se mettre en dehors des mécanismes de régulation et de commettre des exactions sans qu'elles soient punies.

Au redémarrage de la guerre civile en 2013 après des crises politiques intestines, on assiste à une scission du pays sur des lignes identitaires, avec de nouvelles arrivées de déplacés en provenance

du Nord et de l'Est et une mobilisation au niveau local face à de nouvelles arrivées massives de bétail (jusqu'à 70 000 têtes d'un coup). **Les groupes armés qui s'installent dans la région affichent vouloir s'affranchir d'une économie du bétail prédatrice et recrutent sur cette rhétorique dans la région**, qui bascule dans la guerre. De nouvelles alliances entre populations et groupes armés opposés au gouvernement (et à l'économie du bétail) naissent et on assiste pour la première fois à des sorties des éleveurs du territoire. Les pâturages extensifs et corridors de commerce transfrontaliers sont fermés en 2015, la viande est boycottée dans certaines zones pendant 2 ans, les bouchers de certaines villes sont obligés de fermer boutique. Les activités reprennent progressivement, mais sous condition d'un encadrement de l'État et d'une taxation supérieure. Les professions liées à l'élevage perdent en statut car ces activités ne rapportent plus autant que pendant la guerre, la sociologie de ces professions change. De nouveaux groupes d'éleveurs arrivent (Mbororo) dans des positions de vulnérabilité qui remettent en cause le monopole qu'avaient certains éleveurs auparavant (viande vendue beaucoup moins cher, faible insertion des éleveurs dans l'économie politique locale). De nouvelles alliances se créent, l'armée sud soudanaise ayant dû intégrer d'autres groupes armés à la fin de la guerre, et les phénomènes de dépossession cessent.

En conclusion, on retiendra l'importance des **liens entre l'économie du bétail, l'économie politique et le régime d'inégalités** qui existait et était lié à un système de domination institué au moment des guerres civiles. L'analyse de la **période de guerre civile comme période de reconfiguration** permet aussi de ne pas essentialiser les relations entre acteurs et d'historiciser les faits pour recontextualiser les situations. **Le cas du Soudan du Sud montre bien qu'une période de guerre peut favoriser des formes de dépossession foncière comme y mettre fin, accentuer les inégalités ou les réduire**, avec un rôle changeant de l'État incarné par différents acteurs en réalité en compétition.

L'imbrication de cette économie du bétail par rapport à d'autres espaces voisins connectés en termes de dynamique politique serait intéressante à creuser car il existe des vases communicants. Les liens entre économie du bétail et économie politique s'estompent aussi à un moment car d'autres secteurs sont investis (notamment liés à la rente pétrolière pour le cas du Sud Soudan).

Dépossessions foncières dans le Nord-ouest camerounais : illustration à travers le cas de Sagba

Les phénomènes de dépossession foncière sont également répandus dans des zones comme celle du Nord-ouest du Cameroun où **de vastes zones**

de pâturages sont accaparées par des élites. Ces processus marginalisent les petits éleveurs à travers l'établissement de ranchs et sont bien illustrés par le cas du village de Sabga.

À Sabga, les Mbororo qui constituent une des nombreuses composantes des Fulani, sont des éleveurs sédentarisés de longue date. Selon les sources orales, les premiers éleveurs transhumants Mbororo en provenance du Nigeria ont découvert les riches pâturages d'altitude avec de nombreuses sources salées du Nord-Ouest au début du XX^e siècle. À leur arrivée, ils ont rencontré des chefferies traditionnelles très structurées. Dans certaines de celles-ci, les chefs leur ont octroyé des espaces, ce qui a favorisé leur sédentarisation. Sabga est ainsi connu pour être la première enclave Fulani dans le Nord-Ouest.

À Sabga en particulier, un conflit relatif à l'extension d'un ranch oppose les Mbororo au milliardaire peul ABD depuis 2001. Tous les éleveurs Mbororo de différentes enclaves du Nord-Ouest contestent l'acquisition des grandes propriétés consacrées à l'agrobusiness qui les privent de leur droit de circuler avec leurs troupeaux sur les sommets des pâturages d'altitude. **Ce conflit a conduit à des violences, des actions en justice, la mobilisation d'institutions nationales et internationales** telles que l'Ambassade des États-Unis au Cameroun, la saisine du rapporteur spécial sur les droits des populations autochtones des Nations Unies et la création d'une commission interministérielle.

En 2004, un courrier a été envoyé au Ministre de la Justice et au Garde des Sceaux pour expliquer le conflit. Un groupe de jeunes Mbororo s'est réuni dans la capitale Yaoundé et a créé la MBOSCUDA, l'Association pour le développement social et culturel des Mbororo. Plus tard, en réponse, une autre association alternative, SODELCO, a également été créée par l'autre partie au conflit ADB.

Les deux associations officiellement censées lutter, protéger et défendre les droits des Mbororo dans la région du Nord-Ouest du Cameroun sont en réalité en conflit de leadership et d'influence politique, chacune prétendant être le représentant légitime du peuple Mbororo, non seulement dans le Nord-Ouest, mais dans le Cameroun en général. En 2007, profitant de la mort d'un dignitaire local qui s'opposait au projet de ranch, ABD fera installer avec l'aide de l'administration locale un successeur acquis à sa cause. Ce sera la première étape vers l'accaparement des pâturages d'altitude (Chabal Land) du village Sabga, qui a conduit au déplacement de plus de 2 000 petits éleveurs et de leur bétail. Depuis lors, règne une cohabitation matinée de tensions entre le ranch gardé par une milice armée et les populations Mbororo. L'escalade de ce conflit a entraîné le déplacement des Mbororo vers d'autres régions du pays, comme à Fouban dans l'Ouest et à N'Gaoundéré dans l'Adamaoua

ou vers les basses terres où les activités agricoles sont prédominantes, entraînant une accentuation de la pression foncière. Au niveau politique, la lutte de leadership entre MBOSCUDA et SODELCO a eu les effets contraires à ceux attendus et a plutôt contribué à marginaliser davantage les Mbororo dans l'économie politique du pays [Fon, 2008].

Enjeux de mise en œuvre de la loi foncière en Côte d'Ivoire

Du fait des crises socio-politiques qui ont traversé la Côte d'Ivoire au début des années 2000, la loi foncière de 1998 a mis du temps à être mise en œuvre et n'a connu que quelques évolutions mineures au regard de tous les débats qu'elle a suscités (transmissibilité des droits aux héritiers de propriétaires non ivoiriens, prorogation des délais de délivrance des certificats, etc.). L'État a décidé en 2016 de mettre en place une agence dédiée à la mise en œuvre de la loi à travers la création de l'AFOR (Agence foncière rurale), qui est opérationnelle depuis fin 2018.

En 2019, un *Manuel des opérations* a été mis en place pour décrire et encadrer l'ensemble des opérations de sécurisation foncière rurale conformément au cadre juridique. L'intégration des différentes opérations rassemble sept activités principales : (i) Préparation de l'opération intégrée ; (ii) Ingénierie socio-foncière pour informer les populations du programme de sécurisation foncière ; (iii) Délimitation des territoires de villages ; (iv) Opérations de certification foncière ; (v) Consolidation des droits des concessionnaires ; (vi) Promotion de la contractualisation et (vii) Clôture de l'opération.

À travers le programme PAMOFOR qui s'est déployé de 2018 à 2024, la délimitation des territoires de village a très bien avancé et **près de 60 % des 8 576 villages officiels ont été délimités au début de l'année 2024**. Le nombre de certificats délivrés (32 000) et de contrats agraires signés (quelques dizaines seulement) sont en revanche largement en dessous des objectifs initiaux. Il demeure en effet au niveau politique un double objectif quantitatif très élevé en termes de nombre de certificats délivrés (1 500 000 certificats) et de superficies à couvrir (23 millions d'hectares) d'ici 2033. Les actions devraient donc se poursuivre jusqu'en 2029 dans 18 nouvelles régions à travers deux nouveaux programmes complémentaires (le PRESFOR et le FB-PR Foncier) qui visent la délivrance de 540 000 nouveaux certificats.

Du point de vue de l'AFOR, plusieurs enseignements peuvent être tirés des opérations déjà conduites :

- **la volonté d'aller vers une massification de la délivrance des certificats fonciers nécessite de faire des ajustements** par rapport au dispositif technique et juridique, qui était pensé au départ comme une délivrance de certificats à la demande ; ce processus est en cours ;

- **les opérateurs doivent mieux prendre en compte le ressenti des populations** face aux actions de sécurisation foncière et il est nécessaire de renforcer l'information des populations sur les programmes qui sont actuellement mis en œuvre ;
- **la liste des villages officiels doit être actualisée** car des anomalies sont apparues et une étude a été lancée dans cette perspective.

L'extension des opérations de délivrance de certificats dans d'autres régions et notamment dans le Nord va comporter plusieurs enjeux. **Le contexte du Nord de la Côte d'Ivoire est en effet relativement différent des zones d'intervention actuelles de l'AFOR et marqué par des mouvements migratoires importants liés à l'arrivée de réfugiés** en provenance du Burkina (à 90 %) et du Mali (10 %) qui concernent près de 50 000 personnes selon le HCR. Ces populations sont accueillies par les autorités locales soit au sein de familles autochtones, soit dans des quartiers dédiés selon les zones. Leurs conditions d'accès à la terre et aux pâturages se fait via la location, des contrats de planter-partager, etc. Les premières analyses qui ont été conduites par l'AFOR dans la zone montrent que les principales difficultés rencontrées portent sur l'augmentation de la pression foncière, l'essor de l'orpaillage clandestin, le manque de main-d'œuvre agricole, le développement des ventes de terre, etc. Afin d'aider à formaliser les arrangements agraires, des modèles de contrats entre agriculteurs et de contrats agropastoraux sont en train d'être testés.

Avant d'étendre les opérations de certification massive des droits dans de nouvelles régions, il serait pertinent du point de vue des acteurs de la recherche que l'État ivoirien regarde quels ont été les effets socio-économiques de la délivrance des certificats pour voir si les objectifs qui étaient assignés à la politique foncière (sécurisation des investissements, des activités agricoles, etc.) ont été atteints. Les observations réalisées début 2024 dans le cadre de travaux de recherche conduits dans le Sud Comoé et la région de la Mé (dans les villages où le plus de certificats ont été délivrés) amènent ainsi à plusieurs constats, qui sont à resituer dans le contexte de mise en œuvre toute récente de la réforme (à peine quatre années).

Un certificat ne correspond pas forcément à une parcelle, le nombre de certificats a pu être gonflé par des pratiques quasi frauduleuses de géomètres experts, sans justification et même contre l'avis des populations. Certains paysans ont ainsi vu leurs champs morcelés avec une multitude de certificats délivrés sur de très petites surfaces. Constatant ce biais, l'AFOR a décidé de revoir dans les prochains programmes les modalités de rémunération des prestataires avec un paiement des prestataires qui se fera à l'hectare (plutôt qu'en fonction du nombre de certificats), mais il est à craindre que

des biais soient là encore observés avec des délivrances de certificats collectifs sur des superficies très importantes.

Les comités villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) sont peu ou pas sollicités pour l'actualisation des certificats fonciers, alors que différents cas qui le nécessitent peuvent se présenter : en cas de décès des détenteurs, l'ayant droit le plus légitime récupère alors le certificat et logiquement il devrait ensuite être mis à jour par le changement de nom ou l'ajout des noms des différents ayants droit. Or, il est constaté que les démarches de mise à jour des certificats sont peu utilisées. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer : la méconnaissance générale des cas nécessitant une actualisation, le coût de la procédure d'actualisation (alors que la délivrance du certificat était gratuite). Cet enjeu d'actualisation est pourtant majeur si la Côte d'Ivoire veut poursuivre la mise en œuvre de sa politique foncière, indépendamment des programmes des PTF qui seront un jour amenés à s'arrêter.

Les motivations à la certification semblent diverses : certaines demandes sont liées à une volonté de sécuriser un achat de terre pour éviter toute remise en cause ultérieure ; pour d'autres, il s'agit de saisir l'opportunité offerte par la délivrance gratuite pour ensuite éventuellement essayer d'avoir un accès facilité au crédit (pour construire une maison pour ses vieux jours, faire des investissements dans le village, etc.) ; l'obtention d'un certificat peut encore être une manière de contourner le système d'héritage matrilineaire qui prévaut dans certaines zones, etc.

On constate aussi déjà qu'une proportion non négligeable des certificats fonciers délivrés a été lotie : de ce fait, ces terres sont sorties de fait du foncier rural, ce qui interroge sur les effets possibles de la réforme sur le développement agricole du pays.

Un suivi citoyen a aussi été réalisé par la plateforme Alerte Foncier dans 65 villages (environ 10 % des villages concernés par le PAMOFOR) et a soulevé différents points dignes d'attention :

- certains villages ont refusé de s'engager dans des procédures de formalisation des certificats car ils n'avaient pas de réalité administrative ;
- **la formation des membres des CVGFR est encore insuffisante** (nombre de personnes formées, appui en matériel pour réaliser des missions de délimitation sur le terrain, etc.) ;
- la manière dont les opérations ont été menées par les opérateurs fonciers a conditionné les populations à faire des demandes de certificats individuels, ce qui induit des **risques de disparition de la dimension patrimoniale des terres** ;
- les opérations ont permis de renforcer l'accès des femmes à la terre, mais les opérations de certifications ont aussi entraîné une **résurgence**

des conflits entre autochtones d'une même famille (48 % des conflits enregistrés dans les CVGFR rencontrés), entre autochtones de deux familles (25 % des conflits) et entre villages hôtes et villages installés (17 % des conflits).

Ce suivi citoyen montre qu'il est nécessaire de **renforcer la communication et la sensibilisation des acteurs** et de ne pas s'enfermer uniquement dans la délivrance de certificats pour reconnaître davantage les pratiques locales qui régulent les rapports socio-fonciers, comme cela était envisagé initialement à travers l'accompagnement à la formalisation des contrats agraires.

L'extension des opérations de sécurisation foncière dans le Nord se fera dans des zones choisies qui ne souffrent pas d'insécurité. On voit mal en effet comment la politique foncière pourrait être appliquée dans des territoires soumis à des incursions de djihadistes; il s'agit donc d'une option sage prise par la direction de l'AFOR. Les régions du Nord sont aussi caractérisées par des systèmes de production où tout le monde, quelle que soit sa communauté d'appartenance, élève plus ou moins des bœufs. Des éleveurs se sont sédentarisés et développent aussi bien des activités d'élevage que des activités agricoles, les agriculteurs et élites locales ont également acquis des troupeaux. **L'intérêt pour les contrats agropastoraux testés actuellement par l'AFOR dans la zone nord apparaît de ce fait important.**

On voit mal en revanche comment la politique foncière va apporter des réponses satisfaisantes aux préoccupations des principaux acteurs qui souffrent actuellement des menaces djihadistes, qui sont des éleveurs transhumants. Soumis à des vols importants de bétail, notamment dans les forêts classées, où les djihadistes sont aussi installés, les éleveurs transhumants n'ont pas d'autre choix que de s'y réfugier en raison de l'extension des cultures d'anacarde sur les anciennes zones de parcours. **Ces éleveurs transhumants sont souvent les grands oubliés des politiques foncières et des démarches participatives locales d'accès négocié aux ressources naturelles.**

Des négociations devraient pourtant être menées en amont avec les transhumants avant toute opération de délivrance de certificats, au risque sinon de certifier toutes les terres coutumières sans laisser de place aux communs. Procéder ainsi par étape (sécurisation des communs puis délivrance de certificats individuels et collectifs) constituerait une approche très pertinente pour faire le lien entre enjeux sécuritaires, cohésion sociale et politique foncière. La politique foncière ne peut en effet pas se mettre en œuvre de la même manière au Nord qu'au Sud du pays et des adaptations de ce type pourraient être envisagées.

> CONCLUSION

Les territoires ruraux sont soumis à de multiples crises auxquelles les États et les politiques foncières actuelles peuvent difficilement apporter des réponses standard. **Les analyses contextuelles sont de grande importance avant toute intervention publique** pour comprendre la nature des acteurs et de leurs relations, les réseaux dans lesquels ils s'inscrivent, les facteurs de tension éventuels qui divisent et, au contraire, les sujets qui relient les acteurs entre eux et peuvent renforcer la cohésion sociale. Ces dimensions peuvent ensuite constituer des socles sur lesquels s'appuyer pour animer des dialogues informés en format multi-acteurs favorisant la construction d'une vision partagée du devenir du territoire et de ce qui peut être fait ensemble.

La finesse de ces niveaux d'analyse est pourtant difficile à obtenir quand on se situe dans des processus de mise en œuvre de politiques publiques à grande échelle, qui répondent à des approches forcément cadrées et comportent trop souvent des objectifs quantitatifs surestimés qui induisent ensuite de très nombreux biais et effets parfois délétères dans leur mise en œuvre opérationnelle. En matière de politique foncière, les États se situent encore trop souvent dans des options de délivrance massive de certificats fonciers pour en réduire les coûts unitaires, alors que la demande est souvent surestimée et les objectifs assignés aux opérateurs beaucoup trop importants au vu des temporalités très courtes des projets (à peine quelques années). Le cas de la Côte d'Ivoire illustre les défis qui sont alors rencontrés : concurrence entre le temps consacré par les opérateurs à une bonne information et implication des populations dans la reconnaissance et validation sociale des droits et le temps passé sur les opérations de délimitation; non-concordance entre les limites des villages administratifs et celles des villages coutumiers; opérateurs pas assez formés, outillés et suivis; absence de renforcement des organes locaux de gestion foncière, etc. Le travail reste en conséquence souvent inachevé, ce qui crée de l'hétérogénéité dans les statuts fonciers à la fin des projets (par exemple, une même parcelle peut faire l'objet d'un ou plusieurs certificats selon les modalités de travail des opérateurs), et peut potentiellement accroître les tensions et conflits.

Du fait de la dynamique démographique en cours dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, la pression sur les terres devient énorme, les terres rurales sont soumises à de fortes convoitises et les mutations s'accroissent : lotissement, achats, etc. Les situations d'insécurité qui prévalent au Sahel ont aussi entraîné de très forts déplacements de populations dans les pays voisins, ainsi que l'arrivée massive sur certains terroirs des animaux qui les accompagnent.

On estime actuellement à 350 000 le nombre de têtes de bovins arrivées ces derniers mois dans le Boukani et le Tchologo au Nord de la Côte d'Ivoire.

Au regard de ces dynamiques, il apparaît plus qu'urgent de regarder, au-delà de la formalisation des droits coutumiers, quelles approches de négociation sont promues sur les territoires pour permettre une coexistence pacifique des différentes activités, renforcer les institutions de gouvernance locale et les espaces de dialogue entre acteurs. Il s'agit de permettre aux populations de s'accorder (en ne laissant personne de côté) sur **comment elles souhaitent vivre ensemble, quelles règles elles définissent et quelles institutions sont considérées comme légitimes pour les faire respecter**. L'inclusivité et la qualité des dialogues entre acteurs dans le cadre de ces processus sont déjà des premiers gages importants en matière de renforcement de la cohésion sociale.

Dans ces configurations complexes, les administrations nationales tentent de s'adapter à l'évolution des situations pour que les approches qu'elles développent soient le plus pertinentes possibles, mais malgré cette volonté affirmée, elles peinent à valoriser et tirer pleinement profit des résultats de la recherche, et à créer des espaces de collaboration entre opérationnels et chercheurs, à l'instar de ce qui se fait au sein du Comité technique « Foncier & Développement ». Cela apparaît pourtant primordial pour capitaliser sur les acquis des expériences des programmes passés (qu'ils soient conduits dans le pays ou dans des pays voisins). Il appartient désormais aux États de se saisir de cet enjeu pour y consacrer des enveloppes dédiées

lors des études de faisabilité et dans le cadre du suivi des opérations conduites, en s'assurant que les personnes disposant d'une connaissance fine des acteurs et des territoires soient correctement mobilisées.

À cet égard, le rôle de la société civile a aussi fait l'objet de nombreuses discussions, car elle est souvent présente sur la longue durée dans de nombreux territoires, parfois la seule à pouvoir intervenir dans des zones qui sont devenues inaccessibles aux États. Comment s'appuyer davantage sur ce maillage existant pour **permettre aux États de toucher et accompagner les populations, renforcer les compétences des organisations locales, renforcer les dynamiques territoriales et in fine la cohésion sociale – au besoin en « rectifiant le tir » sur certains points si cela s'avère nécessaire ?** Au vu de l'acuité des enjeux, il appartient à tous de trouver rapidement les mécanismes pragmatiques et pertinents qui permettront de renforcer ces synergies d'action. ●

Cette note a été rédigée par **Amel Benkahla** (Secrétariat scientifique du Comité Foncier), **Jacobo Gralajes** (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et **Jean-Pierre Chauveau**.

Remerciements à Jean-Pierre Jacob (IHEID Genève), Blamah Jalloh (RBM), Emmanuelle Veuillet (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), Pierre Kamdem (Université de Poitiers), Mathias Koffi (AFOR), Toni Giovanni Pegurri (Université de Lille), Achille Gnoko (plateforme Alerte Foncier) pour la relecture attentive de la note de synthèse et leurs apports.