

**GROUPE DE TRAVAIL: “TRANSITION DE LA TRADITION A LA MODERNITE: DEFIS ET PROGRES RECENTS”**

**MICHAEL KIRK & PHILIPPE LAVIGNE DELVILLE**

**Objectifs et procédures**

Le présent rapport synthétise la discussion qui a eu lieu lors de la session du groupe de travail sur le thème de la “Transition du traditionnel au Moderne et Administration de la Terre ». La première séance de la conférence a attiré plus de participants (38) que la deuxième séance. Pour cette raison, il a été décidé de créer de nouveaux groupes de discussion. Les objectifs poursuivis sont les suivants:

- intensifier et approfondir la discussion autour des questions clés qui ont émergé lors des rencontres sur la “transition du traditionnel au moderne: Défis et progrès récents” et “La base légale pour l’administration de la Terre dans le contexte Africain”,
- développer des modèles stylisés de transition et, si possible, fournir des recommandations sur les instruments appropriés, les objectifs et l’enchaînement des mesures à adopter. Les modérateurs du groupe de travail étaient au nombre de trois : Lavigne Delville, Jean Marie Arcand et Michael Kirk. La traduction Anglais-Français était assurée par Jean-Marie Arcand.

Suite au premier jour de discussions et des séances plénières du 1 Mai sur les thèmes “Assurer l’Accès à la Terre aux Femmes” et « Projets Viables des Systèmes d’Administration de la Terre”, le groupe a décidé de se séparer en trois sub-groupes pour les jours suivants, en se concentrant sur:

- Transition du traditionnel au moderne: urbanisation et innovations en agriculture,
- Une perspective sur le genre relative à la transition du traditionnel au moderne
- Dimension spatiale de l’administration de la terre.
- (en ce qui concerne la seconde partie, ce sommaire se réfère au sub-groupe 1)
- La signification de ‘transition du traditionnel au moderne’

Lors de la première série de discussions, le groupe s’est concentré sur la définition et l’application opérationnelle des concepts abstraits d’Institutions “traditionnelles” et “modernes”, sur le terme “transition” et sur l’identification d’un cadre conceptuel commun afin d’analyser les principes guide, la manière d’aborder le problème, les instruments et le temps nécessaire pour affronter les processus de transition en cours dans les pays africains. Le groupe a conclu que la plupart des modèles de transition utilisés (comme la substitution du non-statutaire par le statutaire et les droits uniformes) n’a pas bien fonctionné et ne devrait plus être considéré comme cadre de référence pour le développement futur. Le Prof. Okoth-Ogendo a souligné encore une fois au groupe l’approximation de certains termes utilisés lors

de la séance: la notion de 'transition' n'encadre pas le problème, comme les lois foncières Africaines 'modernes' d'aujourd'hui le montrent. En effet, une grande partie des éléments qui constituent les lois traditionnelles françaises et britanniques, dans la conception étrangère, comme le Code Napoléon et les droits traditionnels adoptés, doivent se considérer modernes étant donné qu'ils existent encore et contribuent à la stabilité des relations sociales et économiques dans les aires rurales et urbaines. En outre, les critiques peuvent affirmer que les termes corrects de la discussion sont droits « statutaires » par opposition à droits « non-statutaires ». Discuter de l'évolution des droits fonciers signifie discuter des relations sociales qui changent, étant donné que celles-ci se trouvent au centre de tout régime foncier existant, mais cela signifie aussi discuter des règles et des règlements, qui peuvent se considérer conventionnels et modernes en même temps. Parmi ces relations sociales, on a développé différents systèmes fonciers dans lesquels la diversité est omniprésente. Toutefois, les changements à l'intérieur du tissu social modifient en permanence ces mêmes systèmes fonciers. Cela souligne encore une fois le fait que la transition du traditionnel au moderne n'est pas la question correcte qu'on devrait poser. En allant plus loin, le problème semble donner une reconnaissance légale au vaste assortiment de droits actuels que les personnes exercent sur la terre et ses ressources.

### **Problèmes Clef identifiés**

Les questions qu'il faut se poser afin de réélaborer, à partir des prochaines discussions, le problème correctement sont les suivantes : Sommes nous en face d'un problème matériel ou en face d'une question sémantique? Si les problèmes matériels peuvent être identifiés, quels sont les éléments qui les caractérisent et comment peut-on identifier une action prioritaire? Le groupe a trouvé un accord sur le fait que pour les pays africains, beaucoup de problèmes ont surgi suite à l'incertitude des droits ou de la non résolution des conflits. Ceux-ci sont les vrais problèmes qui doivent être affrontés et rendus prioritaires. Ces derniers sont liés à l'instabilité du régime foncier en relation avec les transactions foncières et la protection des droits, lorsque l'ensemble des droits conventionnels sont affaiblis et lorsque les droits statutaires ne couvrent pas la totalité des droits de propriété:

- La transition du Conventionnel au moderne dans le processus d'urbanisation en incluant une redéfinition ferme de rural, péri-urbain et terres urbaines ainsi qu'une dimension spatiale spécifique de l'évolution des droits,
- Politiques liées à la terre afin d'attirer les investissements (étrangers) et d'encourager l'installation d'entreprises privées,
- L'accès des femmes à la terre à travers différentes formes de passage de la terre, en particulier, les règles de succession,
- Les conflits intra-familiaux liés à la terre et la distribution des bénéfices obtenus grâce à la terre ou entre anciennes et nouvelles générations ou,

- les conséquences de l'intégration, modernisation et changements structuraux des marchés dans le domaine agricole.

La plupart des pays africains se trouvent actuellement dans une *situation intermédiaire*, c'est-à-dire entre système conventionnel et 'modernité'. Dans ce contexte, le rôle concret de *l'état* et des *autres institutions ou organismes*, comme les associations des usagers, est celui d'accompagner le développement des droits dans l'une ou dans l'autre direction et de protéger le processus de transition pas encore bien défini. Leur contribution est considérée cruciale, non seulement pour éviter une idéalisation à sens unique de la tradition, des institutions traditionnelles et du système de pouvoir mais aussi afin de réaliser des instruments et des mécanismes qui puissent supporter le changement. Les problèmes et les défis émergeant de cette 'situation intermédiaire' ont été illustrés en résumant la situation récente du Ghana, Guinée, Uganda, Tanzanie et d'autres pays africains.

Une certaine inquiétude a été justement manifestée au sujet de la rapidité de ces changements et de leur enchaînement. En intervenant de façon exagérée sur les systèmes conventionnels on risque d'imposer des concepts de manière prématurée. Cela donne l'illusion de modernité aux hommes politiques et à d'autres décideurs, ce qui pourrait favoriser les intérêts d'une groupe spécifique à cause de l'asymétrie de l'information, comme par exemple les investisseurs étrangers, et qui pourrait emmener vers la perte d'importantes vertus des systèmes légaux et de régulation qui ont évolué dans le passé et qui continuent à donner une certaine sécurité à beaucoup d'utilisateurs de la terre, en incluant les pauvres mais aussi sécurité sociale, personnes âgées, etc.. Dans ce contexte, les systèmes devraient être créés en accord avec les changements en cours et avec la demande d'une économie et d'une société modernes mais qui, en même temps, considèrent les services que la terre fournit aux familles, l'identité ethnique, etc.

Il y a une autre raison pour laquelle la notion de transition du traditionnel au moderne existe encore: il n'y a pas un seul système foncier traditionnel en vigueur. Différents systèmes coexistent en même temps. L'hétérogénéité est prédominante. Les parties les plus importantes de ces systèmes interagissent ou se fondent avec d'autres systèmes hétérogènes 'modernes'. Comme défi spécifique, on doit réconcilier deux situations paradoxales, par exemple, dans le contexte rural: l'augmentation de la productivité permettant de nourrir la population croissante ne peut pas être obtenue lorsque les droits de propriété ne sont pas (encore) bien définis; mais souvent c'est le processus d'intensification même qui rend les droits de la terre plus forts et plus individuels. Toute codification et fixation simpliste ainsi que la focalisation des droits primaires ont mis en question inévitablement la paix sociale et la stabilité politique locale.

### **Principes guide**

Après avoir identifié les points névralgiques et les problèmes actuels, le groupe a essayé de développer un certain nombre de principes généraux: des *solutions hybrides*, regroupant les meilleures caractéristiques

des deux systèmes devraient être privilégiées; les principes guide devraient consister en meilleure transparence et participation (locale et spécifique à un groupe). En prenant une position intermédiaire comme point de départ, il faudrait indiquer pour chaque pays et situation si cet état intermédiaire est associé à des *conflits* liés à la terre ou si la situation est encore libre de tout conflit. Par conséquent, un critère qui permet d'évaluer l'efficacité des systèmes hybrides, est celui d'éliminer ou de réduire les conflits quels qu'ils soient, manifestés ou tacites. Au moins en ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest, on a signalé le développement des marchés fonciers relativement à la création de nouvelles règles et règlements pour le transfert, nouveaux documents, nouvelles procédures. Ces derniers sont souvent très différents des pratiques en vigueur et ont porté à de nouveaux types de conflits à cause de leur ambiguïté. Dans ces cas, une action de la part de l'Etat et de la société civile devient nécessaire.

### **Transition à la sensibilisation de genre**

Un critère clef identifié est l'impact sur les femmes du changement du régime foncier traditionnel au moderne. Est-ce que la loi traditionnelle, en particulier celle qui concerne l'héritage et la succession supprime les droits légitimes des femmes qui leur permettent d'accéder à la terre? Nous ne pouvons pas répondre de façon unanime: on a remarqué qu'en Uganda les droits traditionnels discriminent nettement les femmes. Dans d'autres cas, ces mêmes droits permettent, en particulier aux femmes pauvres, d'exercer des droits secondaires (accumulation, pâturage de petits ruminants, etc.). Ces droits sont normalement les premières victimes de la modernisation qui passe à travers la légalisation et la concession d'un titre. Dans ce cas, est-il possible de modifier les règles existantes en améliorant en même temps les droits des femmes à travers des solutions innovatrices? A quelles conditions la 'modernisation' peut-elle soutenir les femmes? Quel système peut faciliter l'accès au crédit de la part des femmes?

En général, l'octroi d'un titre peut porter à un manque de terre 'technique' non seulement pour les femmes mais aussi pour d'autres groupes marginaux, à cause des honoraires des experts et des droits d'inscription excessifs. Des recherches ont montré que les pauvres n'ont pas facilement accès à la terre. Dans ce contexte, l'impact des différents modèles alternatifs de transition du traditionnel au moderne sur les groupes les plus pauvres doit être contrôlé et évalué d'un oeil critique.

### **Au sujet des acteurs**

Tout changement dans le cadre légal et institutionnel doit être préparé, accompagné et, dans certain cas, même entrepris par des organismes gouvernementaux et par d'autres acteurs. Quelle est la volonté politique et l'engagement de la part du Gouvernement de soutenir un processus de transition uniforme et complet et qu'est-ce que le Gouvernement, la société civile ou le secteur privé font pour éviter que les groupes marginaux soient exclus et pour leur permettre d'obtenir un bénéfice à partir de ce changement?

Ce qui a été souvent négligé au cours de cette discussion c'est le fait que généralement les organisations de l'état et leurs représentants prennent part au jeu. Il y a des intérêts politiques qui concernent la propriété de la terre. L'état peut établir une alliance avec les pouvoirs traditionnels. Les agents de l'état peuvent adopter des procédures clientélistes et favoriser, de cette façon, le maintien des rentes et d'autres intérêts personnels. Des exemples provenant du Cameroun du Nord ont nettement confirmé cette hypothèse.

### **Droits de groupe et droits individuels**

Etant donné que les soi-disant droits traditionnels ont été principalement de *groupe*, toute modification ou réforme doit considérer les critères suivants (fondés sur l'expérience au Ghana):

- Assurer les limites existantes du groupe,
- assurer la propriété du groupe et de ses membres individuels,
- acceptation de l'ensemble des droits et
- reconnaître leur importance pour l'organisation de la production agricole, du revenu et des moyens d'existence.
- Considérer les différentes formes d'évolution

La seconde partie de la session du groupe de travail se concentrait sur des exemples pratiques concernant l'évolution des droits fonciers parallèlement à l'urbanisation. Les changements structurels induits en agriculture étaient focalisés surtout à niveau local.

Ces processus de transition possèdent des caractéristiques *multi-sectorielles* et sont, pour cette raison assez complexes. En prenant comme exemple la migration campagne - ville, la situation 'intermédiaire' est importante non seulement à niveau individuel, c'est-à-dire :

- logement et abri (à niveau individuel) lorsqu'on utilise les réseaux existants, en pratiquant le squattage qui n'est pas conforme aux lois statutaires, ayant accès aux services de base, comme l'électricité, l'eau ou l'évacuation des vidanges à travers des mécanismes informels et traditionnels, mais aussi des contrats formels dans le secteur moderne.
- agriculture urbaine ou entreprises à petite échelle (base familiale) lorsque celles-ci se fondent sur la location informelle (voire illégale) ou arrangements de loyer ou,
- planification urbaine pour les immigrants (à niveau de différentes juridictions) qui appliquent et adaptent les mécanismes traditionnels ou règlements statutaires et règles pour l'achat et le développement de la terre, la récupération des coûts à travers des instruments financiers différents, etc..

En outre, le rôle du *secteur privé*, à cause de son influence sur le processus de transition, doit être évalué avec plus d'attention: les institutions financières influencent fortement les changements, en poussant vers la titularisation de la propriété foncière dans la mesure où les personnes sont obligées de légaliser la terre, auparavant régie par des règles traditionnelles, afin d'obtenir une hypothèque et d'investir. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte urbain où les banques commerciales sont présentes et les coûts

d'administration du crédit sont inférieurs à ceux des aires rurales. Dans ce cas, la plupart des investissements permanents ne sont pas fondés sur le capital. Dans beaucoup de systèmes de fermage, de systèmes financiers décentralisés ou de crédits sur les récoltes, les acheteurs peuvent fournir le crédit nécessaires aux familles des fermiers.

### **Chemins possibles**

- quelques membres du groupe confient sur le fait qu'à travers une meilleure éducation, des compétences accrues et l'adoption d'un style de vie urbain, l'attachement affectif aux biens possédés sous le régime traditionnel seront perdus, comme certaines situations en Uganda le montrent. La pression sur la terre sera moins forte, plus de terre sera disponible pour ceux qui voudront moderniser l'agriculture (soit par la vente soit par la location). La migration favorisera l'accélération du changement du système traditionnel au système moderne, soit dans le milieu urbain soit dans les aires rurales, où sera développée une agriculture orientée vers le marché et seront créés des droits de propriété.
- les hypothèses alternatives se fondent sur la supposition que, même après la migration et l'adoption du style de vie urbain, les gens conserveront leur terre comme assurance pour la vieillesse, afin de garder les liens familiaux, d'investir, etc. Pour cela, le système foncier traditionnel, pour lequel la parenté ou la résidence sont les critères qui permettent de faire partie du groupe, est l'instrument le plus efficace pour diversifier les biens et les risques.
- Un argument parallèle est en faveur de l'intégration des immigrants de la part des quartiers urbains ou des villes plus en plus grandes: les droits traditionnels sont un arme puissante qui exclut les immigrés de l'accès permanent aux droits en tant qu'«étrangers», en concédant uniquement des droits strictement limités et révocables.
- L'Uganda a été pris comme exemple car dans ce pays les droits traditionnels ont été insérés dans le cadre légal: quatre systèmes de possession de la terre existent, en incluant les droits traditionnels. L'idée originelle de réduire les options légales à un seul système, qui aurait dû consister en une libre propriété, a été repoussée au cours du processus législatif, à cause de l'opposition de forts groupes d'intérêt (par exemple ceux des régions du nord). Ce système reste encore flexible dans la mesure où la conversion de traditionnel à propriété libre est autorisée par la loi, mais pas obligatoire.