

## CHAPITRE I

# RAPPORT INTRODUCTIF AUX JOURNÉES D'ÉTUDES

par J.-P. CHAUVEAU, J.-P. DOZON, E. LE BRIS,  
E. LE ROY, G. SALEM et F.G. SNYDER

### 1. L'ÉMERGENCE DE L'OBJET FONCIER DANS LA LITTÉRATURE ADMINISTRATIVE ET SCIENTIFIQUE

Il s'agit, dans cette première section, de repérer l'évolution du statut et de la place du foncier dans la littérature consacrée à ce sujet depuis la colonisation et non de proposer une reconstruction théorique jugée meilleure par les auteurs de ce texte. Le sens de notre démarche est de souligner des ruptures, d'analyser la production savante et les écrits de praticiens avec leurs occurrences et leurs « trous », sans pour autant prétendre à aboutir à une synthèse nouvelle et sans partir d'une définition *a priori* de l'objet.

#### Première approche

On comprendra aisément que, dans le cadre des travaux du Comité scientifique, il ne pouvait pas être question d'analyser d'une manière exhaustive l'imposante littérature consacrée aux problèmes fonciers ou y renvoyant à des titres divers. Le balayage est donc très partiel et concerne essentiellement l'Afrique de l'Ouest avec une attention spéciale pour la Côte-d'Ivoire, le Ghana et le Togo dont les situations, à bien des égards, ne rendent pas nécessairement compte de l'ensemble de l'Afrique noire. Il nous paraît cependant possible d'extraire de la littérature dépouillée un certain nombre de repères méthodologiques ou épistémologiques relatifs à l'évolution du traitement du « foncier ».

Nous faisons l'hypothèse que ces repères peuvent également rendre compte de la constitution du « foncier » comme objet d'analyse dans d'autres pays, historiquement soumis à la colonisation et au système capitaliste mondialisé, à charge pour nous d'envisager les variantes possibles des déterminants historiques et sociaux.

Ces variantes sont de divers ordres, les principales étant les suivantes :

- situation géographique et écologique (exemple : Sahel, Côte) ;
- formes de colonisations : caractères particuliers des colonisations



nationales : anglaise, française, belge, etc., colonies ou territoires sous mandat soumis à un contrôle international ;

— caractères particuliers aux sociétés concernées : modalités de structuration du pouvoir politique ; modalités d'organisation économique.

Le document initial proposé par le Laboratoire d'anthropologie juridique (L.A.J.) et non reproduit ici souligne que le foncier émerge à un moment donné dans l'ordre du savoir, que l'objet foncier n'est pas analysable indépendamment de l'usage qu'on veut en faire. A quel moment, précisément, le foncier est-il apparu comme un problème de recherche pertinent ou important ? Il semble bien que le débat fondamental soit celui de l'adéquation des pratiques rurales usuelles aux demandes d'amélioration et d'intensification venant de l'État et de l'économie marchande. En d'autres termes, l'objet foncier ne s'autonomise qu'à partir du moment où il est perçu par l'autorité coloniale comme le lieu de résistances et de contradictions. Comme objet de connaissance autonome, il serait donc un phénomène récent, contemporain des idéologies qui les sous-tendent et de la mise en œuvre de politiques volontaires de développement.

Cet « objet » qui, en fait, relève d'un « savoir pratique » prend une toute autre dimension dans le cadre des plans et projets de développement récents. Toutes choses égales, on peut comparer cette évolution de l'« objet » foncier à l'irruption d'autres « objets » comme les migrations ou le « secteur informel » dans le champ de la connaissance. Quelque chose existe dont on a du mal à cerner la réalité objective, puis ce quelque chose devient important mais continue d'échapper au contrôle officiel. De ce point de vue officiel, il devient donc nécessaire de tenter de transformer des notions empiriques, traitées de manière totalement « éclatée » dans la littérature, en notions théoriques. Ce passage nous semble important en tant qu'il révèle un changement dans les enjeux des rapports entre individus et groupes sociaux. Nous y reviendrons dans la suite du document.

Ce passage est cependant très loin d'être acquis. Une analyse même partielle de la littérature montre qu'il y a très peu de « spécialistes » du foncier si l'on excepte les juristes. Le document du L.A.J. déjà cité admet d'ailleurs que l'adjectif « foncier » renvoie à une conception de la « propriété » décrite en termes d'immeubles et de meubles... et que cette terminologie est d'origine juridique. Si la plupart des auteurs semblent reconnaître que « le foncier constitue une entité particulière, renvoyant à un ensemble cohérent de règles et de pratiques » (1), dans beaucoup d'études, le foncier n'apparaît pas en tant que tel. Plus généralement, la place accordée au système foncier est très variable et les traitements de cette notion très divers. La seule unité de ces textes est l'opposition traditionnel/moderne sur laquelle nous reviendrons. Il est intéressant de constater que, par-delà certaines spécificités d'ordre technique tel le relevé de terroir pour les géographes, les clivages entre disciplines ne rendent pas compte des classements que l'on peut opérer dans les manières de traiter le foncier.

En dépit de l'évolution récente que nous avons évoquée (autonomisation du foncier liée à une logique d'intervention), il faut bien constater que nombre de textes mettent en évidence l'absence de réalité objective du foncier. Le texte de J.-P. Dozon (p. 56) montre bien qu'à travers ce que l'on appelle foncier, c'est l'organisation de la société qui s'inscrit, se rend visible sur un ter-

(1) Cf. Chauveau J.-P., chapitre 2, I.

ritoire. La flexibilité des modes de maîtrise et de contrôle renvoie au fait que « à l'intérieur du territoire tribal des liens sociaux se suffisent à eux-mêmes ». Si, par contre, les limites de ce territoire sont soigneusement découpées, c'est parce qu'au-delà le lien social change de nature. Les règles de transmission de la terre ne dévoilent pas non plus une autonomie du foncier. Un individu accède moins à une terre qu'à une position sociale. L'objectif du groupe n'est pas la terre en tant que telle mais la reproduction des rapports sociaux.

Le foncier ne serait-il qu'un « reflet » ? On se rapprocherait dès lors de la dissolution de l'objet réclamée par certains membres du Comité. Cette manière d'envisager la question n'a finalement pas été retenue parce qu'il aurait été trop simple de résoudre le problème en le niant.

### VARIATIONS HISTORIQUES AUTOUR DE LA PROBLÉMATIQUE FONCIÈRE

Nous nous sommes donc placés dans l'hypothèse où le statut du foncier dans la littérature récente renvoie à une pratique sociale spécifique qui en fait un objet d'analyse empiriquement autonome. Si cette hypothèse est pertinente, la conception du foncier par les spécialistes du savoir (les universitaires comme les praticiens) doit avoir varié dans le temps, à la mesure des pratiques sociales qui en déterminent la connaissance. *Celle-ci n'est pas seulement constituée par un effet d'accumulation de données ; elle est également ordonnée selon le statut conféré au foncier par ces spécialistes du savoir.*

L'exercice de « périodisation » auquel nous allons nous livrer est certes un exercice académique de sociologie de la connaissance ; il s'agit de vérifier l'idée que les catégories d'analyse sont soumises à des déterminants idéologiques et pratiques historiquement situés. Nous nous proposons aussi de reconstituer la généalogie des catégories couramment utilisées à l'heure actuelle afin de tester ultérieurement leur validité.

Il peut exister, et il existe sûrement, au sein de la littérature correspondant à une époque donnée, des modalités fort différentes de traitement du foncier ; c'est le cas lorsque s'autonomise une tradition universitaire par rapport à la littérature « coloniale », ou lorsque les praticiens de l'agriculture privilégient l'analyse micro-économique des exploitations par rapport aux objectifs politiques et macro-sociaux de la colonisation triomphante et des États indépendants. Aussi bien, chercherons-nous plutôt à repérer le mode de traitement dominant de l'objet « foncier », quitte à schématiser la problématique correspondant à une phase particulière de la question foncière.

Il s'agit de mettre en rapport la conception savante ou praticienne du foncier avec les enjeux dominants caractérisant, à une époque donnée, les relations sociales nouées à propos de la terre. Il est bien évident que des époques sont spécifiées par l'histoire particulière des sociétés concernées et de leur soumission à la colonisation. En conséquence, nous parlerons de phases diachroniques plutôt que de périodes chronologiques précises. Les débats pourront permettre de savoir si la succession de ces phases est généralisable ou non.

a) Dans une première phase, l'instauration du régime colonial suscite des formes d'exploitation directes et immédiates des sociétés indigènes, soit par prélèvement direct (amendes, impôts, livraisons obligatoires de produits), soit par la valorisation du capital marchand. L'organisation de la production agri-

cole, avec ses effets sur l'utilisation des terres, n'est pas à l'ordre du jour. C'est plutôt la force de travail elle-même qui fait l'objet d'une répartition autoritaire et contrôlée : travail forcé pour l'Administration, prestations aux entreprises privées.

On constate un dualisme de fait dans la conception des problèmes fonciers. L'organisation foncière indigène peut être connue en tant que telle, elle n'a pas à être reconnue. Elle constitue un élément du « fichage » des populations par le biais des « renseignements économiques » demandés aux administrateurs ; dans certains cas d'ailleurs, les informations relatives au régime foncier sont fines et fort éloignées du schématisme qui prévaudra par la suite, notamment en ce qui concerne l'analyse des composantes « communautaires » et « individuelles » du système. Mais, en aucun cas, l'organisation foncière n'est susceptible d'opposer un obstacle à la violence et donc aux décisions des colonisateurs. Dans le cas des concessions accordées à des colons ou à des sociétés privées, la protection des « droits des indigènes » reste formelle et relève davantage du souci de l'Administration de contrôler les initiatives coloniales privées que de respecter les coutumes ou les conditions d'existence des communautés familiales ou villageoises. Dans le cas où les populations sont « invitées » à fournir des produits agricoles, le moyen d'y parvenir est laissé à leur initiative (production marchande de caoutchouc, d'huile de palme, de palmistes, d'ivoire, etc. ; prélèvements de produits de subsistance). Il n'est donc pas étonnant que le système de production agricole indigène soit capable, dans certaines régions côtières, de répondre aussi rapidement aux incitations et aux pressions. Là où les résistances armées à la pénétration coloniale sont vives, on se contentera de noter un effondrement des transactions ou le refus des prestations.

Les différences écologiques entre les régions du Sahel et les régions côtières relativisent, dans les premières, la conversion forcée à l'économie de traite et l'imposition d'un colonat européen, du fait de leur capacité moindre à fournir « spontanément » des produits négociables. Le régime foncier y est saisi, sans autre besoin d'analyse, à travers son communautarisme hiérarchisé tandis que les régions côtières (Ghana, Togo) imposent l'observation de régimes complexes et évolutifs.

Dans cette première phase, les formes nationales de colonisation suscitent des mesures foncières différentielles : législation minutieuse des Allemands dans leur « colonie-modèle » du Togo accompagnée de la constitution de grandes plantations organisées ; juridisme formel des Français, laissant toutes possibilités de transactions entre l'Administration et les colons en Côte-d'Ivoire ; pragmatisme des Anglais après l'échec de leur *Land Bill* de 1894, contesté juridiquement par des avocats fanti de Gold Coast jusque devant le gouvernement anglais. Mais, dans tous les cas, les prémisses sont identiques : le système foncier indigène ne constitue pas un enjeu pertinent et l'on n'éprouve guère le besoin de produire des connaissances pratiques à son sujet.

b) Dans une deuxième phase, que l'on peut qualifier de « mise en valeur coloniale », la spécificité nationale des types de colonisation intervient davantage. Dans l'ensemble, la Grande-Bretagne conforte les « coutumes précoloniales » tandis que les Français se réservent la possibilité d'exproprier massivement ces communautés sous le couvert des « terres vacantes et sans maître ». Les Anglais misent sur une adaptation endogène des pratiques agricoles, les Français sur une affectation autoritaire de la force de travail (« plantations collectives », « champ du commandant », livraisons obligatoires de

produits sous-payés...). Dans le premier cas, l'enjeu foncier n'est pas perçu comme tel ; il est laissé à la dynamique interne des sociétés indigènes. Dans le deuxième cas, l'enjeu principal est l'encadrement forcé de la main-d'œuvre, non la terre, comme l'atteste le nombre des thèses de Droit soutenues en France sur « le problème de la main-d'œuvre » dans les colonies.

Cela ne va pas sans quelques paradoxes : en Gold Coast où les Anglais consignent la présence de droits « évolutifs » tendant vers l'appropriation privée, ils favorisent les pratiques coutumières tout en prétendant s'opposer au régime de la propriété privée pour les indigènes. Inversement, les Français excipent du principe des « terres vacantes et sans maître » pour justifier des expropriations là où les « coutumiers » antérieurs insistent sur l'inexistence de telles terres. Les connaissances en matière foncière ne servent donc en rien aux mesures administratives, qui découlent de choix délibérés de politique économique.

Dans le même temps, on regroupe les populations, on fixe les terroirs, dont parfois les limites sont ajustées à l'organisation de l'entretien des pistes, indépendamment de toute autre considération « coutumière ». Un quadrillage cantonal est mis en place, sur la base des chefferies purement administratives. Les conditions de la production agricole sont bouleversées : substitution de cultures, changements induits dans la division sociale et sexuelle du travail, etc. En bref, se forment dans cette phase les bases pratiques du référent précolonial : toute une organisation foncière se met en place, à laquelle va se référer le « modèle précolonial » utilisé dans la phase suivante pour rendre compte de l'opposition « traditionnel/moderne ». A la limite, dans certaines régions tout au moins, on peut se demander si le « cliché » du collectivisme agraire ne découle pas de l'imposition de champs collectifs par la colonisation au profit des nouvelles « autorités traditionnelles » (chefs de villages nommés, chefs de cantons, marabouts).

Un certain nombre de variantes interviennent alors dans la constitution du « savoir pratique » relatif aux problèmes fonciers. Le premier, nous l'avons déjà indiqué, relève des choix spécifiques des colonisations nationales. Les « politiques indigènes » des Français et des Anglais étant fort différentes, au moins en ce qui concerne les sociétés dites sans État, les « coutumiers » rédigés à cette époque figent des institutions, beaucoup plus autoritairement transformées du côté des premiers que des seconds.

Dans cette phase, intervient également la mise en tutelle, sous contrôle de la S.D.N. (Société Des Nations), des anciennes colonies allemandes. Le souci de l'opinion internationale amène la France à accorder une importance plus grande, au moins dans un premier temps, au respect des « traditions ancestrales » concernant l'évolution foncière. Il serait intéressant d'examiner de près les conséquences d'une telle tactique sur la production des connaissances relatives au problème foncier dans les pays sous mandat.

c) Une troisième phase peut être caractérisée par l'apparition dans les colonies françaises, et le renforcement, dans les colonies anglaises, d'une dynamique endogène paysanne : extension « spontanée », hors du contrôle de l'Administration, des cultures d'exportation dans les régions côtières, migrations de travail dans les régions de savane. Cette troisième phase concerne principalement les régions de plantations de cultures pérennes ou d'intense production arachidière. Ailleurs, l'encadrement forcé de la production et le phénomène migratoire « gèlent » la situation précédente. En Côte-d'Ivoire, par exemple, l'Administration est confrontée au dilemme suivant : reproduire

un système tributaire coercitif, avec détournement massif de la force de travail des plantations familiales (directement par le travail forcé, indirectement par les migrations-fuites) ou promouvoir une production de masse comme en Gold Coast ? Parallèlement, les collectivités villageoises, constituées par les diverses vagues de regroupement des populations, sont définitivement établies ; l'extension des cultures d'exportation dans les régions forestières et pré-forestières suscite des conflits fonciers entre les paysans à l'image de ce qui se passait déjà bien avant en Gold Coast. Les agriculteurs opposent aux directives administratives une marge de manœuvre nouvelle et des choix plus autonomes, déterminés par les avantages relatifs des produits (substitution coton-café-cacao par exemple) et une différenciation sociale interne sur la base de rapports sociaux nouveaux. En même temps que les réponses possibles du paysannat se diversifient (aboutissant à des mouvements d'oppositions organisés : refus de vente, lutte contre le travail forcé, organisation syndicale des planteurs), la terre devient un enjeu social spécifique : à la fois au sein des collectivités rurales et dans les rapports que ces dernières entretiennent avec l'État colonial. Les problèmes se traduisent en termes fonciers : accès à la terre (premières tentatives de cadastrage non liées à l'immatriculation), manifestations d'ethnicité (dont les migrations sont le support). Dans la littérature, le double processus d'autonomisation du foncier et de création de situations nouvelles, hors du contrôle administratif, va se traduire par une interprétation du problème foncier en termes d'opposition/adaptation aux opérations de développement d'alors. Les bases pratiques du référent précolonial — en fait produit de l'histoire coloniale précédente — vont être réifiées dans l'opposition traditionnelle/moderne. On a déjà en filigrane la préoccupation administrative d'intervenir directement en matière foncière. L'abolition du travail forcé et du régime de l'indigénat en 1947 dans les colonies françaises, sous la pression d'une bourgeoisie de planteurs constituée, marque l'achèvement de ce processus.

Dans les régions de savane caractérisées par des cultures annuelles, comme le coton, et par des migrations à longue distance à effets sociaux fortement destructurants, les problèmes fonciers ne font pas l'objet d'une « autonomisation » comparable. L'encadrement du producteur direct l'emporte, comme enjeu stratégique, sur l'accès à la terre. Les études rurales de la fin de l'époque coloniale et du début des indépendances sont de véritables études de terroirs. Les auteurs voient dans la double approche possible du fait foncier (par les règles « traditionnelles » ou par l'inscription sur le terroir des cultures d'exportation) une contradiction interne aux communautés villageoises. Cette vision est d'ailleurs confortée, sinon sollicitée, par les villageois eux-mêmes qui utilisent la théorie « traditionnelle » d'attribution des terres pour conserver leurs prérogatives en matière de contrôle d'accès à la terre et de règlement des litiges.

Il est significatif qu'aux étapes de préparation et d'instauration des États indépendants correspondent, à la fois, un certain laisser-faire administratif dans le développement de la dynamique économique endogène du paysannat, et une phase de latence dans la conception du foncier, telle qu'elle apparaît dans la littérature. Le modèle d'analyse en termes d'opposition traditionnel/moderne s'enrichit sans changer de nature. De façon plus implicite, les autorités se demandent si les régimes fonciers sont ou non capables de s'adapter aux contraintes économiques contemporaines, sur la base de leurs caractères historique et capitaliste, de rationalités spécifiques et de stratégies dans les pratiques foncières... Paradoxalement, au moment où le foncier s'autonomise dans les pratiques villageoises comme dans le discours des chercheurs et des praticiens,

d'autres facteurs sont mis en évidence qui relèvent de processus globaux et qui possèdent une forte implication foncière : problèmes de main-d'œuvre (au sein des exploitations cette fois), de migrations, de raréfaction des terres et de pression démographique.

Cette transition prépare la phase contemporaine, sur laquelle nous ne nous étendons pas puisqu'elle fait l'objet d'une tentative de clarification dans la section 2 (p. 26). Elle est caractérisée par le fait que la gestion du « facteur » terre ne peut pas être laissée aux mains des paysans. Le « référent précolonial » constitue la clé de voûte de cet « archaïsme » foncier, générateur de gaspillage économique, qui impose l'intervention massive des États et des organismes internationaux.

### LE RÉFÉRENT PRÉCOLONIAL : DÉFINITION, USAGES ET FINALITÉS

Ce qui vient d'être présenté comme un canevas diachronique permet d'établir l'émergence d'une problématique foncière dans une période où les modes de coercition coloniaux se sont quelque peu estompés pour laisser place à un relatif procès d'autonomisation des divers systèmes socio-économiques locaux. En d'autres termes, la constitution d'un objet de connaissance sur le foncier nous paraît liée au remplacement de la violence coloniale par l'articulation des sociétés africaines avec le marché et la production capitalistes. Cette articulation est particulièrement manifeste là où les sociétés se sont transformées en productrices de denrées d'exportation. Précisons aussi que la notion de procès d'autonomisation liée au retrait du despotisme colonial est indissociable des formes de soumission au capitalisme. Ces formes impliquent certes un mouvement d'expropriation des ruraux et, partant, la création d'un marché de « travailleurs libres » ; mais cette expropriation et ce marché sont inséparables d'une transformation sur place, sur les lieux même de la production agricole et commerciale, de bon nombre de sociétés africaines. Elles ont ainsi constitué des systèmes locaux d'économie et d'agriculture marchande dont la soumission au capitalisme reste largement formelle, eu égard aux rapports sociaux qui s'y nouent et aux pratiques originales mises en œuvre par les populations. Autrement dit, l'articulation entre les modes de production dominants et les modes de production dominés ne doit pas être interprétée comme un processus unilatéral mais suppose de la part de ces sociétés une capacité à produire des logiques sociales autonomes.

Ces systèmes locaux se sont présentés comme le terrain d'élection des recherches africanistes en sciences sociales (généralement sous la forme de monographies ethniques), car ils ont permis d'interpréter, en une économie de temps remarquable, des phénomènes de tous ordres, comme la rencontre et l'interaction de processus relevant de transformations modernes et de processus appartenant à des mécanismes « traditionnels » de reproduction. Ainsi, s'est établie une problématique dualiste dont l'idéal-type s'incarne dans l'opposition du « traditionnel » et du « moderne ». Remarquons qu'après les Indépendances (surtout dans leur deuxième décennie), par la mise en œuvre d'opérations de développement et la mobilisation des populations rurales, le dualisme redouble car il devient le moyen efficace pour repérer les « obstacles au développement ». La reproduction des sociétés dominées et le jeu trop laxiste ou trop formel d'une soumission au capitalisme empêchent la réalisation des nouveaux objectifs nationaux (notamment celui de l'intensification et de la diversification agricoles). Le « dualisme » qui n'était, dans la phase antérieure,

qu'un moyen d'interprétation devient le sujet pratique des politiques volontaristes de développement (l'objectif étant précisément son abolition).

L'autonomisation des systèmes locaux (que l'on peut très grossièrement dater des années « quarante » ou « cinquante »), notamment en ce qui concerne les économies de plantation, se réfléchit dans les interprétations auxquelles celles-ci donnent lieu par la mise en évidence de niveaux ou de problèmes à leur tour autonomes et pertinents. Le jeu complexe d'interactions et de contradictions entre ce qu'il est convenu d'appeler le traditionnel et le moderne semble s'exprimer à des niveaux spécifiques du système ou de la société considérés. Le foncier constitue l'un de ces niveaux dans la mesure même où il apparaît sous la forme d'un ensemble empirique de problèmes : litiges et conflits fonciers, pressions démographiques, migrations. C'est ce processus là, c'est-à-dire la constitution d'un objet autonome de connaissance (caractéristique des troisième et quatrième phases décrites précédemment) que nous devons maintenant considérer.

La problématique dualiste se donne au départ un objet « archaïque » afin d'expliquer les situations actuelles et de montrer les difficultés d'accès à la « modernité ». Cet objet, nous l'appellerons « référent précolonial ». Avant d'en recenser les principales caractéristiques, remarquons tout de suite que ce référent est le produit d'un simple travail de représentation. Il définit l'ensemble des énoncés locaux grâce auxquels l'observateur reconstruit les règles et les usages qui organisaient l'appropriation et la transmission de la terre (régime foncier ou *land-tenure*). En tant qu'il est simplement représenté, le référent précolonial condense d'une manière maximale les attributs idéaux ; non seulement il est traditionnel ou archaïque mais, en outre, il est tendanciellement égalitaire et repose sur des principes d'appropriation fort simples (appropriation collective, droit du premier occupant, droit d'usage individuel, etc.), et surtout il est intemporel. Le travail de représentation est parfaitement explicite car le référent se définit nécessairement comme an-historique, puisqu'il est le moyen d'interprétation privilégié des transformations provoquées par l'histoire récente. A cette première liste d'attributs, il faut ajouter une détermination essentielle : le référent précolonial dénie toute autonomie au foncier. Les modes d'appropriation de la terre renvoient toujours à l'organisation des groupes sociaux, et les règles de transmission n'ont de sens que comme illustration de leur logique interne : comme l'Histoire, l'autonomie du foncier n'advient qu'avec la « modernité ».

Il reste à préciser une dernière caractéristique de ce référent précolonial. En dépit de la diversité des situations observées ou des systèmes locaux étudiés, le référent fait l'objet d'un large consensus ; malgré les clivages disciplinaires ou les options « théoriciennes » ou « praticiennes », les auteurs (avec bien évidemment quelques variantes) s'accordent généralement pour reconnaître la non-autonomie du foncier, l'appropriation collective, le droit d'usage, etc. Sans doute devrait-on voir dans ce consensus la preuve de la validité du modèle, mais un signe manifeste indique qu'il s'agit là d'une simple « sagesse conventionnelle ». En effet, ce référent précolonial se constitue, au moins partiellement, par une sorte de renvoi permanent entre les différents auteurs ; les répétitions des mêmes citations sont très nombreuses, de sorte qu'entre les analyses des premières monographies des années « quarante » et celles de la période récente, il n'y a pas de différence majeure. Tout se passe comme si les études de cas ne faisaient qu'entériner et renforcer le modèle initialement construit. Émerge ainsi, en filigrane, un problème strictement pédagogique qui, du reste, n'est pas propre à l'examen des problèmes fonciers, où ce qui



fut énoncé originellement comme savoir positif quitte le terrain de la tradition orale dont il est issu pour s'inscrire et se réifier dans une autre tradition (tout aussi analysable), à savoir celle qui est consignée dans les ouvrages et les manuels accumulés depuis quelque quarante ans.

Cette rapide approche du référent précolonial nous conduit à l'appréciation suivante. Alors même qu'il est construit et utilisé pour expliquer les situations concrètes et diverses dans lesquelles se trouvent placées les populations rurales africaines, ce modèle archaïque tend lui-même à remplir une fonction simultanément théorique et abstraite ; en effet les diverses formes du monde pré-colonial se résorbent en une figure paradigmatique dont la légitimation n'est pas à rechercher dans ce qu'il énonce comme ensemble de connaissances mais dans ce qu'il évoque comme opposition à l'autre pôle du schéma dualiste. Le référent précolonial est le pendant ou l'équivalent symétrique d'un autre paradigme : celui-là même qui, rarement explicité comme tel, définit la « modernité » sous les traits de structures foncières stables, transparentes et rationnelles.

Face à ce jeu de miroir entre deux « abstraits », entre deux paradigmes, comment les auteurs ont-ils conduit leurs analyses pour appréhender des sociétés ou des systèmes concrets ? La littérature scientifique offre à cet égard un bilan assez diversifié. Tantôt le référent est utilisé pour souligner les oppositions ou les incompatibilités des *habitus* et des codes traditionnels avec des impératifs d'accroissement de la production et de la productivité, tantôt il est manipulé pour démontrer sa très grande adaptabilité ou flexibilité. Par ailleurs, le référent précolonial, à l'instar de ce qu'il est dans le système traditionnel global (c'est-à-dire non autonome), tend à se dissoudre au profit de facteurs purement socio-économiques. C'est ainsi que, là où la « modernité » est une donnée presque acquise (cas où les structures foncières traduisent une nette différenciation sociale et l'émergence d'une petite bourgeoisie ou d'une bourgeoisie rurale), la manipulation des critères archaïques devient parfaitement inutile. D'une manière plus générale, le recours au référent précolonial n'intervient comme schéma explicatif que dans les cas où les contradictions du système local s'expriment au niveau foncier. Dans les autres situations, sa description n'obéit qu'à des exigences de pure convention, à une étrange nécessité de planter le décor, et de montrer ainsi comment, d'un modèle ancien, on est passé à un système singulièrement différent et plus « adapté » ou « fonctionnel ».

Cet usage très inégal du référent met en question sa propre finalité. Alors qu'il s'est constitué comme un modèle d'interprétation permettant de saisir le passage ou la transition entre « traditionnel et moderne » il devient lui-même l'objet de l'interprétation. Pourquoi, dans certains cas, le référent apparaît-il comme un modèle sinon pertinent du moins autonome et dans d'autres cas comme un paradigme inutile ? L'interrogation justifie en partie ces réflexions épistémologiques. Dans cette perspective, on peut émettre l'hypothèse de recherche suivante : le référent précolonial est moins un modèle explicatif qu'une pratique et qu'une idéologie par lesquelles les individus et les groupes sociaux expriment les enjeux des systèmes socio-économiques locaux. Les recours aux formes du droit « archaïque » obéissent donc moins au schéma d'une tradition qui ne cesse de se perpétuer, qu'à une activité éminemment concrète et productive. Elles permettent de donner un sens individuel, voire collectif, aux rapports de force qui régissent aussi bien le

fonctionnement interne des systèmes locaux que leurs rapports externes au système capitaliste et aux pouvoirs d'État.

## 2. L'ACTUALITÉ DES PROBLÈMES FONCIERS EN AFRIQUE NOIRE ET LES QUESTIONS QU'ELLE SUGGÈRE

Ramenée à ce qu'il nous paraît être l'essentiel, l'actualité des problèmes fonciers s'inscrit dans deux processus, celui de l'extension de l'intervention de l'État et celui de la diffusion du système capitaliste, ces deux processus étant liés dans une dynamique complexe.

L'État colonial a dû, dès que les effets de la crise de 1929 se sont fait sentir en Afrique noire, prendre en charge des fonctions nouvelles d'organisation de la production. Depuis, ses charges n'ont fait que se multiplier. Par son appareil central ou ses relais locaux, l'État apparaît comme l'acteur central dans les stratégies foncières, celui qui, par son « dynamisme » ou son « poids », affecte nécessairement les autres acteurs.

La diffusion progressive du système capitaliste dans les campagnes et son introduction sur de nouveaux lieux de production est également le fait marquant de ces vingt dernières années. Phénomène urbain et côtier durant la période coloniale, le capitalisme se généralise et affecte les comportements selon une logique qui est mondialiste.

Or, dans la mesure où le processus d'introduction du capitalisme international dépend principalement de l'administration de l'État, qui peut hâter ou retarder le processus, les déterminations au niveau national et au niveau international apparaissent fortement entremêlées. Les interrelations entre les facteurs sont nombreuses et nous en retrouverons certains exemples dans les pages suivantes. Nous accepterons cependant de les dissocier pour les besoins de l'analyse, en nous fondant sur une différence dans les modes d'expression de l'accumulation à l'échelle nationale et à l'échelle mondiale.

Tandis qu'à l'échelle internationale l'intervention s'exprime principalement par les firmes multinationales et par le discours généralisant des organismes plurinationaux ou internationaux, à l'échelle nationale l'emprise de l'État se manifeste concrètement par des pratiques observables. Dans le domaine foncier, la terre qui apparaît dans la vulgate développementaliste internationale comme un facteur positif du progrès économique et social, si elle peut être mobilisée (car elle n'est pas rare) et libérée des charges indues, devient, au niveau national, un « casse-tête », très souvent « le » problème que doit affronter l'appareil d'État. Le régime foncier devient alors l'obstacle principal (potentiellement ou réellement) soit au processus de développement, soit à la libre intervention de l'Administration. De là naissent des discours et des pratiques suffisamment originaux pour que nous les envisagions successivement sans introduire dans notre analyse de nouvelles clôtures entre les niveaux locaux, nationaux et internationaux de l'analyse.

La restriction du champ géographique de la réflexion n'est pas seulement liée aux limites de nos compétences, elle ne ressortit pas non plus à une volonté de dégager *a priori* une spécificité africaine en matière foncière. Cette spécifi-

cité est un fait d'expérience, il suffit pour s'en convaincre de se référer *a contrario* aux circonstances dramatiques dans lesquelles se posent les questions foncières en Amérique latine (opposition brutale entre grands propriétaires latifundiaires et paysans sans terre). L'Afrique se distingue également en ce qu'elle ne compte pas (sauf peut-être le Nigeria) de pays aux dimensions d'impérialismes relais (comme le sont l'Inde ou le Brésil) caractérisés par leur grande taille, la complexité de leurs économies et de leurs organisations sociales. Dans ce type de pays, on notera que la problématique foncière renvoie à l'appréhension du type très particulier de matrice de l'espace ; l'état dans ce cas, en effet, tend à monopoliser les procédés de contrôle et d'organisation de l'espace et à différents niveaux qui nous éloignent du foncier *stricto sensu* (urbanisation, frontières, voies de communication, stratégies militaires, etc.).

### ACTUALITÉ DES PROBLÈMES FONCIERS A L'ÉCHELLE NATIONALE

Justifier la place fondamentale de l'appareil d'état dans des nations en voie de constitution au moment des indépendances politiques est inutile, c'est un fait d'expérience (2). Cependant, derrière les raisons que l'on invoque et les idéologies qui les expriment, il y a une question centrale pour appréhender l'actualité des problèmes fonciers à l'échelle nationale : par qui et pour qui s'effectue le contrôle de l'appareil d' tat ? En effet, parmi les enjeux multiples qui affectent l'appareil d'état, il y en a deux qui nous concernent plus directement.

Le premier enjeu est politico-économique et d'origine le plus souvent extérieure, internationale, voire néo-coloniale. Il affecte directement l'appareil d'état, la politique qu'il mène et le maintien au pouvoir des élites en déterminant au moins partiellement les rapports entre les classes sociales et l'appareil d'état et en qualifiant ou en disqualifiant les acteurs principaux selon l'orthodoxie idéologique ou technique du personnel de l'appareil d'état et par le biais de l'octroi de crédits extérieurs, d'aides au développement ou d'assistance technique.

La dépendance des sphères supérieures du personnel d'état s'exprime, plus ou moins brutalement ou subtilement, par des programmes ou par un discours idéologique. Il paraît souvent difficile d'ignorer les « recommandations » de la Banque Mondiale ou les « propositions de réorganisation administrative » des experts des organismes internationaux. Ceci ne signifie cependant pas une concrétisation rapide et efficace de ces décisions puisqu'il sera toujours possible d'amortir la novation par l'effet bureaucratique.

Cependant, c'est souvent dans le cadre de cette dépendance externe que « l'urgente nécessité » d'une intervention dans les problèmes fonciers est apparue. Le prétexte pourra être le passé colonial et les difficultés de contrôle de la croissance urbaine, les sécurités juridiques qu'exigent les industries et agro-industries étrangères avant de financer des investissements lourds, ou des pressions induites par certaines administrations qui ont besoin de principes simples ou nouveaux pour orienter ou justifier leur intervention et accumuler un patrimoine foncier.

Par le jeu de cette dépendance externe, on peut être amené à distinguer

---

(2) Déjà justifié sur le plan diachronique. Cf. section I, p. 23.

deux ou trois domaines d'intervention selon que l'on reste dans l'opposition dualiste tradition/modernité ou que l'on consacre officiellement le rôle de l'appareil d'État en introduisant le domaine de l'État à côté de deux domaines dont la législation sera plus ou moins « modernisée » ou « nationalisée » (3).

En Afrique, un certain nombre de solutions ont été expérimentées variant plus dans le détail que dans l'esprit si l'on compare le Sénégal, le Togo et le Cameroun. Mais il convient également de souligner que la dépendance externe qui s'exprime dans le discours réformateur officiel s'affaiblit à mesure que l'on descend les degrés de la hiérarchie administrative, responsable de l'application et confrontée aux difficultés considérables de la mise en œuvre d'une réforme. Par parti pris ou laisser-aller, les acteurs de la base vont en neutraliser les effets.

Mais le deuxième enjeu se dessine : à qui peut profiter l'intervention ? Est-il possible qu'une transformation prise en charge par l'État puisse bénéficier à d'autres qu'à lui-même, c'est-à-dire à la classe qui le contrôle et qui est, le plus souvent, une bourgeoisie administrative et commerçante de type « comprador » ? Très précisément, est-il possible que les bénéficiaires désignés de la réforme, la « Nation » (au Sénégal) ou le « Peuple militant et laborieux » (au Bénin), puissent être autre chose que des catégories terminologiques vides, en l'absence de modalités concrètes et efficaces organisant l'intervention de la « nation » ou du « peuple » dans le contrôle de la pratique de l'État ?

Pour aller plus avant dans les questions que posent les problèmes fonciers au niveau national, nous allons donc d'une part nous demander comment l'État africain contemporain se pose les problèmes fonciers, quel langage il utilise, quels moyens il se donne, quels objectifs il se désigne ; puis, nous nous efforcerons d'identifier les acteurs que l'État met en scène et authentifie comme étant les médiateurs de son intervention. Enfin, nous chercherons à dévoiler les effets que son intervention produit, en privilégiant les questions où le « foncier » intervient.

### Le langage, les moyens et les objectifs de l'intervention étatique

*a) Le langage. Que signifient « foncier », « agraire », ou « agrofoncier » dans les terminologies étatiques et qu'est-ce qui détermine leur usage ?*

\* Le champ sémantique est ambigu mais un effort de clarification a été proposé par la Food and Agriculture Organisation (F.A.O.) dès les années cinquante et répercuté par le département des Affaires économiques et sociales des Nations-Unies dans ses *U.N. Report on Progress in Land Reform*. Dans le troisième rapport (U.N., 1962, iv) il est indiqué que :

*« La réforme de la terre est traitée plus étroitement comme équivalent de la réforme agraire ou de la réforme agraire institutionnelle. Elle inclut clairement des changements dans la détention des terres. Mais elle inclut aussi l'établissement ou le renforcement d'agences gouvernementales, coopératives ou commerciales ou de services liés au Crédit agricole, à l'approvisionnement, à la commercialisation, au développement ou à la recherche. Ainsi conçu, le programme idéal de réforme est un ensemble intégré de mesures destinées*

(3) Au domaine de l'État, à celui de la propriété privée de droit écrit, on ajoutera aussi le « domaine national » au Sénégal, le « patrimoine collectif national » au Cameroun et le « domaine foncier national » au Togo.

*à éliminer les obstacles au développement économique et social, susceptibles de compromettre la réforme agraire » (4).*

Cette conception qui privilégie la « terre » sur le « foncier » dans une conception qui paraît très anglo-saxonne a été assez généralement retenue en Afrique noire anglophone. Mais, pour les pays francophones, une distinction nouvelle a été introduite. Comme l'indique Philipp M. Raup :

*« Dans les pays latins, l'usage populaire de la "réforme agraire" comporte une connotation qui peut ou ne peut pas inclure la réforme de la détention des terres plus étroitement définie (1967-269) » (5).*

Pour justifier cette distinction, l'auteur invoque les surcharges démographiques (non prouvées), les nouvelles techniques agricoles (la révolution verte en particulier) et l'évolution des justifications éthiques et politiques.

*« Dans ce contexte, la réforme de la terre ne peut plus être simplement définie comme la distribution de titres sur la base de considérations politiques ou d'équité. Une vue responsable doit considérer ses conséquences sur la productivité agricole. Une réforme de la terre conçue uniquement comme une redistribution de droits de propriété peut oublier de promouvoir les forces ou les mesures qui complèteront la cassure de vieilles coutumes, des traditions et des technologies rendues nécessaires pour assurer le développement (1967-269) » (6).*

Dans la terminologie francophone, cette « conception responsable » permet de dégager trois expériences différentes : la réforme agrofondcière, la réforme agraire et la réforme foncière.

Nous proposons de considérer ici qu'une réforme foncière modifie la nature des titres détenus sur l'espace alors que la réforme agraire redistribue l'espace entre les producteurs. La réforme foncière pose le problème de la nature du droit sur la terre et la réforme agraire celui de la surface sur laquelle ce droit porte. Ces deux réformes peuvent donc être différenciées mais si une réforme foncière peut apparaître seule, une réforme agraire sera apparemment et nécessairement accompagnée d'une redéfinition des titres fonciers. Si l'objectif visé est la productivité de l'agriculture, la réforme sera dénommée « agrofondcière », comme au Togo. Par contre, si le résultat attendu est celui de la libération de la terre, la dénomination de « réforme agraire » sera utilisée comme au Bénin (dans la loi fondamentale de 1977, article 14, al. 2). A titre d'illustration du troisième type de situation, indiquons que le Sénégal expérimente, depuis 1964, une réforme foncière qui ne peut que très difficilement déboucher sur une réforme agraire. Mais, en comparant les options togolaise, béninoise, ou sénégalaise, on s'aperçoit que l'usage de la terminologie repose moins sur un objet spécifié que sur un choix politique.

Ce vocabulaire réformateur subit en effet les mêmes déterminismes que le langage politique dont il fait nécessairement partie. Les terminologies sont ainsi marquées et les options politiques déterminent ou non le choix des notions. Bon gré, mal gré, une option marxiste-léniniste, scientifique au Congo

---

(4) Traduction des auteurs.

(5) *Idem.*

(6) *Idem.*

(Constitution de 1973) ou dite « nationale-socialiste » dans la loi fondamentale au Bénin (1977), implique une réforme agraire. A l'inverse, l'antimarxisme impose le refus d'une réforme agraire généralisée. Enfin, il est intéressant de noter que le Togo a opté pour une réforme agrofondcière (7) en cherchant une troisième voie, qui n'est peut-être que le mariage des conformismes socialistes et libéraux. Mais dans tous les cas, les problèmes sont conçus et traités dans la perspective ouverte par le colonisateur à travers le « référent précolonial » (8).

Par ailleurs, le moment de l'intervention de l'État (Cameroun) ou l'arrêt d'un processus réformateur (Côte-d'Ivoire en 1963, Mali en 1968) sont fonction de critères politiques internes. Remarquons enfin que ces distinctions ne se retrouvent pas toutes, semble-t-il, dans les pays anglophones qui se posent plus simplement la question : réforme ou pas réforme ?

*b) Réforme ou réformation, ou les ambiguïtés d'une intervention inéluctable de l'État*

L'alternative n'est pas en effet entre la réforme, attitude active, et la non-réforme, c'est-à-dire la passivité. En accédant à l'indépendance, les États d'Afrique noire ont dû assurer l'héritage des puissances coloniales (par des moyens différents, la Grande-Bretagne et la France étant arrivées à des résultats quasiment équivalents à la fin de la période coloniale) (9). Même parmi les plus radicaux de ces États (ainsi la République démocratique de Guinée), la politique coloniale les obligeait à intervenir pour gérer ou reconstruire l'œuvre antérieure. Ainsi, tout État africain a-t-il nécessairement une politique foncière ; même si les dirigeants n'en ressentent pas la nécessité, les services spécialisés (conservation foncière, cadastres, etc.) ne manqueront pas d'imposer la leur, qui sera éventuellement celle de l'ancien colonisateur. La seule divergence tient donc au degré d'interventionnisme qui justifiera des moyens appropriés.

Nous proposons de distinguer deux procédures :

\* La première, dite de réforme, s'apparente au processus de la codification dont elle emprunte les instruments juridiques sous la forme la plus unifiée possible. Il s'agit d'une intervention volontaire de l'État, amplement justifiée par des considérations techniques, doctrinales et idéologiques, s'inscrivant dans un processus de publicité de la décision d'officialisation et supposant la mise en place d'un organe ou agence spécialisé avec des compétences très variables. On ne peut guère dire qu'il existe d'autres conditions de forme et de fond dans les pratiques très variables que recouvre la notion.

\* La réformation foncière se présente à l'inverse comme un ensemble souvent disparate de mesures, affectant des domaines aussi divers que la santé, l'organisation des centres agronomiques, ou l'organisation des marchés, se présentant le plus souvent comme de banales mesures administratives justifiées par l'efficacité, les nécessités du service ou la « logique ». Sa portée est ainsi médiatisée par les organismes intermédiaires et l'absence de publicité, ce qui a pour effet une régulation indirecte, s'effectuant le plus souvent à travers le plan (s'il est directif), le marché de l'emploi ou le marché foncier (principalement urbain).

(7) Nous pensons en particulier à la savoureuse ouverture des débats du chef de circonscription au séminaire international sur la réforme agrofondcière dans les pays du Conseil de l'Entente en Afrique de l'Ouest. Lama Kara, octobre 1978.

(8) Cf. section I, p. 23.

(9) Cf. Coquery-Vidrovitch C., chapitre 2, IV.

Si les moyens sont différents, les effets entre la réforme et la réformation le sont-ils ? En comparant le Sénégal et la Côte-d'Ivoire, nous ne le pensons pas. Le premier a recouru à une réforme pour être fidèle au « socialisme sénégalais » et à la « négritude ». Le second État a eu la sagesse de laisser la réforme en deuxième lecture devant l'assemblée nationale depuis 1963, et a usé de procédés de réformation où la scolarisation a autant de place que les travaux publics et les fameuses SODE, c'est-à-dire les sociétés de développement ayant vocation de développement régional intégré depuis 1976. En fait, les deux États sont acculés aux mêmes impasses face aux exigences du capitalisme national et international et la seule différence concerne sans doute les matières premières dont l'un manque cruellement et dont l'autre dispose.

Désignons cependant une différence réelle entre les deux modalités d'intervention étatique pour le chercheur et le praticien : la difficulté d'observation d'un processus de réformation polymorphique et multicentré, qui interdit d'en avoir une vue facilement globale et d'en déterminer les limites dans le temps, dans les thèmes et dans l'espace. Ceci entraîne non seulement des difficultés d'observation mais également des problèmes de manipulation dans l'intervention. La réformation n'a, en effet, de cohérence que par les objectifs qu'elle entend promouvoir. Quels sont-ils ?

### *c) Les objectifs*

Le « foncier » dévoile pour chaque acteur les rapports sociaux dont il est l'enjeu ; il est aussi le lieu d'un projet d'une autre envergure. Les États indépendants tentent en effet, à travers leurs réformes, d'imposer (éventuellement en cherchant à convaincre les administrés), de nouveaux dispositifs d'organisation de l'espace ; l'objectif est aussi d'affirmer le monopole de l'État sur ces dispositifs, d'affirmer le rôle du territoire dans la constitution de la nation moderne, bref d'imposer une matrice nouvelle de l'espace (cf. Le Bris, p. 62). Ce projet, assimilé à un projet de société, n'est guère original et exprime également la dépendance de l'État vis-à-vis des modèles exogènes. On a ainsi vu se constituer des « blocs » d'État autour d'options de politiques de développement, capitaliste ou socialiste, puis certains chercher une « troisième voie » dans l'authenticité. Mais, au-delà de ces données bien connues, il est intéressant de relever les projets et leurs dominantes idéologiques individualistes, collectives ou communautaristes.

Certes, les différences ne sont pas toujours manifestes dans le langage et un projet de société peut les combiner selon des formules variables. Depuis, il faut bien remarquer que les divers discours proposés, tant durant la période coloniale qu'aujourd'hui, ont plus pour objectif d'occuper un espace discursif (éventuellement en réaction à d'autres discours) que de promouvoir la concrétisation des objectifs qu'ils s'assignent effectivement. Par exemple, le discours par lequel pourrait se diffuser ce développement endogène et communautaire dont on parle beaucoup sans savoir à quoi il correspond exactement reste encore véritablement idéologique. Certes, on parle de l'expérience tanzanienne, mais on peut s'interroger sur l'originalité effective de l'opération en cours. De même, l'expérience sénégalaise a perdu de sa pertinence lorsque l'application de la réforme de 1964 a été confiée au ministère de l'Intérieur et intégrée dans la réforme de l'administration territoriale en 1972.

On a donc le sentiment que, dans l'Afrique contemporaine, les projets libéraux et socialistes s'affrontent en répétant, bon an mal an, les mêmes for-

mules déjà expérimentées, de la ferme d'État aux divers types de coopératives, en passant par l'office de commercialisation ou la société de développement.

A ces conformismes, dont les bases sociales et économiques demandent à être analysées, il faut ajouter l'occultation des réalités, nécessitée par l'obligation de masquer certaines formes d'exploitation. Car, parfois, les véritables objectifs de l'État doivent être masqués sous les artifices terminologiques. C'est ainsi que dans la réforme sénégalaise, la « nationalisation » occulte la transformation de la base sociale de l'État dont les justifications communautaires cachent mal l'extension de pratiques d'accumulation capitaliste. Il faudrait en effet ajouter que le discours réformateur et sa pratique quotidienne voilent l'émergence de nouvelles classes sociales.

Sans qu'il soit possible de rendre compte ici des formes nouvelles des stratifications sociales contemporaines, il convient de souligner les clivages qui ont été introduits, par l'effet des différenciations internes aux modes de production, dans les classes sociales existant au moment de l'indépendance. La bourgeoisie bureaucratique qui a hérité de l'appareil de l'État colonial et les classes ouvrières et paysannes voient apparaître de nouveaux sous-groupes qui s'expriment autant par leur place spécifique dans l'accumulation des revenus ou le détournement des surplus que par des représentations et des idéologies particulières. Le fait important de ces dernières années est peut-être que ce processus de différenciation concerne maintenant la paysannerie qui voit s'accroître en son sein les oppositions au point que la fiction de son unité vole en éclat aux yeux du premier venu.

A ce stade de notre réflexion, on peut donc déjà se poser quelques questions. Si l'intervention de l'État est inéluctable, où s'est-elle concrètement manifestée ? Sous quelle forme et avec quel objectif ? Son projet relève-t-il du type originel et colonial ou est-il métissé ? Si oui, quel sens et quelles préoccupations cela dévoile-t-il ? Dans la réalisation de son objectif, où pense en être l'État ? De façon plus générale, on pourra alors se demander, compte tenu du fait que derrière l'intervention de l'appareil d'État il y a la diffusion du système capitaliste de la ville vers la campagne et compte tenu également du fait que toute société est en transformation continue, ce que révèle cette « transition-là » (10), vers quoi, avec qui, au bénéfice de qui et comment ?

Pour avancer quelque peu, nous allons examiner par quels acteurs l'État intervient et quelles stratégies chacun d'entre eux met en œuvre.

### Logique globale et stratégies autonomes des acteurs de l'appareil d'État

L'Afrique noire ayant hérité de la conception sacrale de l'État que l'Europe occidentale a développé depuis plusieurs siècles, il n'est pas étonnant que les principaux acteurs se réfèrent à l'État comme à la déesse Raison, considèrent le discours étatique comme naturellement fondé « en vérité » et justifient sur le plan de la croyance (par la vertu de la centralisation, par exemple) la monopolisation et l'uniformisation des centres décisionnels. Ces discours justifient sous une forme « idéaliste » les positions économiques et sociales des agents de l'État. Comme la divinité, l'État sait tout et

(10) Pour reprendre une des interrogations principales du groupe Amira. Cf. Colloque Afird-Amira, janvier 1979.



voit tout, prétendent ses adeptes, tout vient de lui et tout doit aller à lui. Cette conception générale s'accompagne, dans le registre foncier, de la mise en place d'une hiérarchie fonctionnelle d'acteurs interdépendants, exprimant les divers niveaux d'intervention de l'État et légitimant certains acteurs ou en évinçant d'autres.

Cette logique est clairement exprimée lorsque l'on possède pour catéchisme une réforme en bonne et due forme. Une réglementation foncière exprimée à l'échelle nationale détermine à la fois les compétences des acteurs qualifiés et les procédures de dessaisissement des acteurs disqualifiés (les étrangers, les capitalistes, les lignages, etc.).

Dans sa mise en œuvre, une telle réforme se traduit par des politiques d'aménagement du territoire ségrégatives, profitant à certaines régions et à certains acteurs, et par des politiques urbaines qui expulsent les « sous/non-intégrés » à la périphérie des villes (11). Elle prolétarise, au sens originel du terme, les producteurs et les assujettit par le contrôle des techniques importées, des investissements lourds et des structures d'encadrement. Elle rend ainsi les acteurs étrangers à leur histoire et à leur devenir. Expulsés des lieux décisionnels autochtones, les acteurs qualifiés n'ont d'autre espoir que de profiter des nouveaux modes d'accumulation liés au contrôle de la terre, aux divers niveaux de la hiérarchie étatique.

Examinons successivement les rôles dévolus à l'appareil central, à l'appareil régional, à l'appareil local et aux producteurs dans la logique de l'État.

#### *a) L'appareil central de l'État*

Il a pour responsabilité essentielle la conception et la mise en place de la réforme et de l'agence responsable. Le « suivi » apparaît ensuite relever de la routine administrative où l'agence dispose de certains points de repère qui sont des « clignotants » (degré d'autosuffisance alimentaire, rapport importation-exportation, plus-values liées aux cours mondiaux et permettant de financer des investissements, part des produits agricoles dans les exportations, dans le produit intérieur brut...).

Mais la question principale n'est pas de savoir comment fonctionne l'agence de réforme foncière mais qui on retrouve au sein des commissions de préparation d'une réforme et derrière les agences d'application. Il convient en effet de se demander s'il ne s'agit pas d'une « peinture en trompe l'œil » avant de poursuivre l'examen du paysage.

#### *b) Les organismes régionaux*

Le niveau régional n'est pas seulement un utile relais à l'intervention de l'État, il est également un lieu spécifique qui peut être doté d'une autonomie réelle de décision, dans le cadre d'une planification qui jouerait la carte des plans régionaux. Divers objectifs peuvent être assignés aux instances régionales, macro-économiques, financiers ou productifs et leurs modalités de mise en œuvre varieraient selon les possibilités de contrôle que garde l'appareil d'État sur les instances régionales. Le Droit administratif africain connaît une large panoplie de solutions qui permettent, de l'administration territoriale à l'entre-

(11) Cf. Haeringer Ph., chapitre 2, V, et Salem G., chapitre 11, 1.

prise étrangère dotée de prérogatives de la puissance publique par le code des investissements, en passant par les sociétés d'économie mixte et les entreprises publiques, de trouver une couverture juridique à tous les cas d'espèces.

En matière foncière, il est caractéristique que l'organisation antérieure à leurs interventions ne doit pas être un obstacle au dynamisme de celles-ci. Principalement en matière d'investissements et pour assurer sa rentabilité ou son efficacité, ce qui préexiste à l'intervention ne peut être retenu dès lors qu'il introduit un coût financier supplémentaire. Car, ces organes peuvent n'intervenir qu'en prête-nom d'une firme à vocation nationale ou internationale dont l'obsession est la rentabilité maximale. La conséquence nécessaire est de nier la réalité des modèles socio-culturels autochtones et les besoins locaux différents de ceux déterminés par la projection de la planification nationale.

Deux questions se posent particulièrement à ce niveau : pour qui les organismes régionaux interviennent-ils ? Quelles sont les formes de leur intervention ?

### *c) Les organismes locaux de gestion foncière*

Relayé directement ou non par des organismes régionaux, l'État doit trouver au niveau local des organes de gestion des problèmes fonciers. Il intégrera des organes déjà existants (le conseil de village) ou créera des organes nouveaux (communes rurales, communautés, conseils de terroir...). Ces organes n'ont pas forcément la personnalité juridique et l'autonomie financière et peuvent être étroitement spécialisés (communautés rurales sénégalaises) ou poly-fonctionnels (*fokolona* malgache). Ils sont donc le point de rencontre institutionnel de l'emprise de l'État sur les producteurs et, selon l'orientation politique, leur autonomie de gestion est plus ou moins grande. Sauf en milieu urbain pour les sociétés de promotion immobilière (O.H.L.M., S.I.C.A.P.), l'organe est dépossédé des initiatives et des attributions très précisément circonscrites et accompagnées d'une tutelle plus ou moins pointilleuse des autorités supérieures.

Trois compétences-type concernant la terre peuvent leur être reconnues :

- l'attribution de titres fonciers, à titre onéreux ou à titre gratuit selon le degré de protection du droit reconnu ;
- la redistribution de l'espace entre producteurs, compte tenu de la force de travail et des moyens de production ;
- la gestion des activités de production, pouvant supposer des capacités complémentaires dans les décisions de développement, l'administration locale et les interventions socio-culturelles.

Les questions à poser à ce niveau seraient :

- l'organisme local relève-t-il directement de l'appareil étatique par le biais de l'administration territoriale, ou est-il extérieur à l'État ?
  - représente-t-il alors localement des organismes, sociétés d'études (ou firmes) nationaux ou internationaux ?
  - dans le fonctionnement de ses attributions et dans le règlement des conflits, comment l'appareil d'État peut-il bénéficier des dispositions adoptées ?
- Quelles pratiques de classe révèlent ces dispositifs ?

*d) Les producteurs*

A s'en tenir aux catégories de la planification nationale, cette étiquette recouvre les entreprises et les individus. On sait que ces notions sont également ambiguës, qu'il n'existe pas de vocabulaire précis pour parler du secteur soumis formellement mais non réellement au capital (on parle de secteur informel, de petite production marchande) et que les individus peuvent être difficilement dissociés du contexte familial ou parental, qu'il faut tenir compte des groupements de voisins, de production, de prière... Dans ce polymorphisme bigarré, quelques questions paraissent significatives :

\* Comment les producteurs inscrivent-ils la terre dans les rapports de production capitalistes ? Cette insertion s'effectue-t-elle dans le cadre des procédures autoritaires de l'État, par les comportements économiques ou par une évolution des représentations antérieures ? On n'évoque pas ici autrement le problème de la rente foncière que, faute de temps, nous n'avons pu approfondir et qui nous apparaît trop controversé pour être traité d'une manière significative.

\* Comment se crée, se gère et se transmet un patrimoine foncier ?

\* Comment accède-t-on à un capital foncier nécessaire à l'activité de production en espace ouvert (champs) ou fermé (atelier) ou de reproduction (habitat et alimentation). Cet accès est-il fondé sur le travail de l'individu ou lié à sa place dans un groupe (de parenté) ? Quel est le degré de monétarisation du processus (rôle de l'accumulation d'un capital financier initial) et son degré de dépendance par rapport à d'autres instances (fermages, métayages, rentes foncières) ? Quel est le support juridique de cet accès au patrimoine foncier (officiel ou « coutumier ») ?

\* Que fait-on de son patrimoine ? Plus particulièrement, la détention d'un patrimoine détermine-t-elle :

— des comportements productifs spécifiques (dans la petite production marchande urbaine, l'économie de plantation, la production vivrière) ?

— des comportements de classe ? Y a-t-il un lien entre le lieu d'intervention et un comportement spécifique ? Ceci permettrait par exemple de différencier l'intervention de membres d'une moyenne ou petite bourgeoisie dans les jardins de week-end et les vergers péri-urbains, l'émergence d'une classe d'intermédiaires ruraux (tels les « cols blancs » tanzaniens, les marabouts sénégalais), bénéficiaires de la gestion des organismes locaux d'une réforme et la consolidation d'une classe de notables paysans usant de prérogatives parentales ou gérontocratiques sur les grands champs familiaux pour constituer un patrimoine personnel au détriment immédiat de leurs cadets plus prolétariés.

\* Comment gère-t-on et transmet-on la terre ? Quel est ici le degré de modernisation (c'est-à-dire d'individualisation et d'occidentalisation) des comportements ? Ces questions peuvent concerner les dispositifs juridiques utilisés (contrats oraux ou écrits, testaments), les bénéficiaires et l'esprit dans lequel interviennent les producteurs.

Enfin, il faudrait tenir compte, derrière ces réponses qui inscrivent les producteurs dans la stratégie étatique, des attitudes qui expriment le refus d'une telle intervention ou d'une telle dépendance de la part des paysans. Dans le cas d'une tentative de contrôle par l'État de procès de production relevant de l'économie paysanne, les producteurs peuvent disposer d'une latitude plus ou

moins grande pour s'y opposer en jouant à la fois sur les liens de sociabilité locaux et sur les compétitions entre fractions du parti politique dominant, du syndicat ou de niveaux différents d'intervention de l'encadrement administratif ou technique.

Quelle que soit la volonté de mainmise de l'État, des procès de production échappent à son intervention et annoncent, d'un point de vue technique, l'existence « d'espaces de liberté » que nous dégagerons après avoir évoqué les effets sociaux et structureux de l'intervention aux niveaux national et international.

### **Les effets sensibles de l'intervention de l'appareil d'État en matière foncière**

La réforme ou la réformation intéressent des secteurs si différents de la vie nationale et s'expriment de manières si diverses que notre recensement sera nécessairement incomplet. Posons cependant les questions suivantes :

#### *a) Que deviennent les structures foncières paysannes dans une réforme ?*

\* Sont-elles submergées, remodelées ou se préservent-elles derrière une coquille protectrice qui annule les effets directs de l'intervention étatique ?

\* Par où et comment la transformation s'introduit-elle dans la paysannerie ? Est-il plus facile de changer les titres que de redistribuer l'espace ? Est-il plus simple de modifier les comportements techniques que les représentations qui justifient les pratiques techniques, sociales et juridiques ? Est-il toujours plus efficace de faire appel aux jeunes contre les vieux, à la main-d'œuvre disponible contre les « entrepreneurs », aux petits exploitants contre les notables et aux nationaux contre les étrangers ?

\* N'y a-t-il pas des effets en retour qui gagneraient à être plus soigneusement connus, voire mesurés ? La sécheresse dans le Sahel entre 1969 et 1975 a naturellement fourni un exemple particulièrement dramatique des effets seconds du sur-pâturage, de la disparition des jachères et des coupe-vents, de la densification des cultures... Mais, ces effets ne concernent pas seulement le Sahel où l'écologie. Si l'on considère que nos objets d'étude peuvent présenter le caractère du système, l'interdépendance des éléments suppose que toute donnée disparue doit être remplacée, faute de quoi l'effet de boomerang intervient et le système en sort profondément perturbé.

#### *b) Que deviennent les relations sociales qui s'organisent ou se déterminent par rapport à l'espace en général ou aux relations foncières en particulier ?*

Il est difficile d'ignorer totalement les représentations autochtones de l'espace et les stratifications sociales ou professionnelles résultant de la place centrale de la terre comme objet et (ou) comme moyen de production. A la place de la complémentarité (au moins idéale) et de l'interdépendance fonctionnelle des producteurs est apparue une dissociation des activités au détriment des forgerons, des pêcheurs ou des pasteurs dans les campagnes, et des paysans au niveau national. N'est-il pas possible de réintroduire une complémentarité comme au Mali où le forgeron est recyclé pour devenir réparateur de machines ou constructeur d'outils ?

Mais d'autres associations doivent être également examinées et n'ont

peut-être pas à être systématiquement rejetées. La connaissance des rapports entre les cycles humains, divins et naturels, la spécialisation des pouvoirs dans la théorie autochtone du politique, les aspects communautaires des projets autochtones de société sont des savoirs dont aucun acteur de l'appareil d'État ne peut se passer. De même, il convient de comprendre que la « mise en valeur » qui crée le droit foncier précolonial n'est pas de même nature et ne se réfère pas aux mêmes effets que dans le droit occidental et que toute assimilation est abusive.

Quel effet provoque la monopolisation des lieux décisionnels par l'État ? La dépendance accrue des producteurs vis-à-vis des instances nationales (et internationales) provoque des effets perturbateurs dans la gestion des problèmes fonciers et se manifeste par une perte d'initiative et une carence de communications sociales. Quels sentiments provoque cette aliénation et comment s'exprime-t-elle dans les mouvements de révolte (Mali, 1968) ou de résistance qui marquent la vie paysanne ? Dans quelle langue s'exprime-t-elle et sur quel support (en milieu urbain) ? Dans quelle mesure la carence de communication entre l'appareil d'État et la masse rend « atopique » le rejet à la périphérie ?

Nous voulons dire par là que le rapport centre-périphérie cesse, à l'échelle nationale, de s'exprimer en des termes simplement géographiques. Il émerge différemment dans les métropoles occidentales et dans les capitales nationales et régionales et exprime d'abord la distance politique et culturelle et le degré d'aliénation et d'exploitation.

Les lieux de l'exploitation se sont effectivement modifiés et multipliés, parallèlement à la soumission réelle des producteurs au capital. Si les formes de l'exploitation de la période coloniale étaient relativement faciles à observer, en raison de leur concentration dans le temps (la période de traite) ou dans l'espace (le comptoir, l'escale, le port), même si les marchés locaux de la main-d'œuvre et des produits d'exportation étaient déterminés par le marché international, le processus s'est depuis lors compliqué. Dans la logique capitaliste, toute activité devient potentiellement support d'exploitation. La rente foncière et immobilière en milieu urbain cesse d'être l'indicateur absolu. Mais par quelles méthodes observer l'évolution des modes d'exploitations à la suite de la pénétration du capitalisme dans les campagnes ?

Ajoutons, enfin, une dernière remarque. Aux processus précédents, il faut associer l'effet que produisent dans l'imaginaire, les refoulements culturels, l'intériorisation des schèmes de la dépendance et les effets de la pensée idéaliste.

## ACTUALITÉ DES PROBLÈMES FONCIERS AFRICAINS A L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

A l'échelle internationale, si les langages et les objectifs sont sensiblement ceux de l'État national, les acteurs et leurs stratégies paraissent moins faciles à discerner au premier abord, en particulier lorsqu'il s'agit d'étudier le rôle des firmes multinationales. La mondialisation des échanges et du modèle de production capitaliste s'accompagne d'une certaine uniformisation des fonctions des acteurs. Tout au plus, est-il facile de particulariser le rôle de certaines agences internationales. Elles sont porteuses de modèles d'intervention comme agences spécialisées dans le cas de la F.A.O. pour les réformes foncières et agraires, du Bureau International du Travail (B.I.T.) pour les politiques de

l'emploi, de l'Unesco et de l'Université des Nations Unies pour la diffusion des connaissances. Mais elles peuvent également intervenir comme bailleurs de fonds des politiques de développement et nous avons déjà évoqué leur rôle en introduction.

Dans le cadre restreint de ce rapport introductif, nous n'envisagerons que deux problèmes : d'une part, des décisions prises à cette échelle ont-elles un effet spécifique sur l'évolution des régimes fonciers ? Y a-t-il des stratégies internationales originales ? D'autre part, les connaissances qui circulent sur les problèmes fonciers favorisent-elles une nouvelle conception de l'intervention, pour un développement plus « endogène » comme le recommandait l'Unesco lors de la session de son assemblée générale à Nairobi ?

### La terre dans les stratégies internationales

Derrière la fiction juridique de l'indépendance de l'État africain, il y a une interdépendance de fait entre des intérêts éventuellement contradictoires et dont rendent compte les théories sur le sous-développement. Dans le domaine foncier, cette interdépendance se distingue, soit en raison de la nature des projets de développement, soit en raison du rôle de la terre dans l'articulation des modes autochtones de production au système capitaliste.

#### *a) La mobilisation et l'utilisation de la terre comme marchandise dans les projets de développement à l'échelle internationale*

Le contexte international apparaît clairement, soit en raison de la localisation géographique, soit selon ses contraintes spécifiques.

Dans le cadre de la localisation géographique, on voit apparaître principalement des décisions bi-nationales ou régionales, dans le domaine privilégié de l'aménagement des fleuves, en particulier pour les grands barrages. On sait que la submersion des territoires importants peut poser (ainsi à Kossou en Côte-d'Ivoire) des problèmes difficiles de réinstallation des populations concernées. Une intervention de ce type devra intégrer la mise en valeur à une politique de migrations internes ou internationales (dans le cas de l'aménagement des Volta). Elle devra également déterminer les effets induits de l'aménagement sur la politique énergétique (Cabora Bassa), les industries (l'aluminium en Guinée ou au Cameroun), prendre en compte les données écologiques en considérant les intérêts différentiels de chaque partie et des exigences des bailleurs de fonds. Dans ce premier domaine, le contrôle de la terre à l'échelle internationale n'a qu'un rôle secondaire. Les problèmes fonciers n'apparaissent toujours qu'indirectement dans les politiques financières ou douanières, les unions monétaires mises en place, etc. On n'insiste guère sur le rapport, pourtant réel, entre les dysfonctionnements de la commercialisation des produits de rente et l'organisation des systèmes fonciers.

Par contre, les politiques foncières nationales ont un effet direct sur une prise de décision internationale quand des intérêts spécifiques sont en jeu. Ici, l'accès à la terre comme marchandise peu onéreuse, et obtenue dans des conditions de rapidité, de simplicité et de sécurité avantageuses, peut être un critère décisif dans le choix de l'installation d'une firme ou d'une industrie.

Dans l'industrie touristique, la mobilisation du capital selon les exigences des marchands de sable et de soleil peut être considérée comme un facteur

principal du choix. Pour retenir les investisseurs, les États peuvent être amenés, non seulement à brader ce capital, mais même à tourner les règles (pourtant souples) qu'ils ont instaurées. Les exemples sont nombreux, mettant en cause comme intermédiaires les capitalistes locaux.

On retrouve cette problématique dans les agro-industries, surtout lorsque des investissements sont à faire dans la production (primeurs et irrigation par aspersion, stabulation fixe de bovins pour la production laitière, etc.). Dans des exemples sénégalais récents, l'installation de la ferme s'est accompagnée d'une prolétarianisation des paysans telle que ces derniers arrivent mal à sortir de leur situation après l'échec financier du projet international et sa liquidation.

Enfin, dans le domaine minier (et pétrolier), la nature des implications techniques des décisions d'exploitation, le rôle des marchés mondiaux et des organisations internationales font que tous les États ont incliné, à la suite de leurs colonisateurs, le sous-sol dans le domaine de l'État, qu'ils en assurent directement ou non l'exploitation. Le cas de la Mauritanie montre combien le budget d'un État peut être dépendant du rythme de l'exploitation. Certains États peuvent être amenés, pour sauver leurs budgets, à répondre aux aléas du marché extérieur des matières premières par des accroissements brutaux de leurs domaines d'extraction. Ces interventions « à la hussarde » dans le domaine foncier se font en dehors de tout cadre réglementaire et souvent contre les intérêts évidents des populations rurales concernées. On peut ainsi considérer, sans tomber dans le simplisme ou la caricature du néo-impérialisme, qu'il existe, par l'effet de choix cohérents ou par la nature des problèmes à résoudre, des solutions qui ne peuvent être trouvées qu'au niveau international.

#### *b) Le rôle de la terre dans l'articulation des modes de production*

De nombreux travaux ont souligné l'importance du capitalisme dans les pays sous-développés. Il faut souligner en effet que, dans le cadre du processus d'intégration transnational, la terre comme capital foncier et la force de travail (faiblement rémunérée) sont les apports essentiels de l'État national au capitalisme transnational. Le rôle de ces deux facteurs est cependant différent dans l'articulation des modes autochtones de production entre eux, sous l'effet du capitalisme, et l'articulation de ces modes au système capitaliste transnational.

Dans l'articulation des modes autochtones de production, il semble que la terre ait une influence limitée. Les travaux récents concernant les migrations intérieures et internationales, montreraient que l'articulation de ces modes de production résulterait du contrôle de la force de travail et de son intégration dans des schémas différentiels d'utilisation, rendant ainsi temporellement et fonctionnellement complémentaires des activités relevant des formes de production différentes.

Par contre, dans l'articulation de cet ensemble au mode de production capitaliste, la terre pourrait avoir un rôle beaucoup plus grand. Mais, ce ne serait plus alors la terre en général mais la terre comme moyen de production et comme marchandise, selon des critères tenant à la localisation de l'espace (pour assurer l'exportation facile de produits), ou aux activités susceptibles de « mettre en valeur » cet espace. Des comportements analogues au sommet de chaque État permettraient de dégager des comportements de classe et la complémentarité au niveau transnational des intérêts des bourgeoisies bureaucratiques nationales.

Mais, de façon plus nette, il apparaît ici encore que c'est moins l'espace que la facilité avec lequel on en dispose au bénéfice de l'étranger qui détermine l'articulation ou non au système capitaliste. Par ailleurs, dans certaines expériences socialistes au Bénin ou au Congo, la contestation de l'impérialisme passe par le contrôle sourcilieux ou la nationalisation des implantations ou de l'espace concédé antérieurement. La réforme agraire mise en œuvre est alors associée moins à un programme économique de redistribution de l'espace (pour assurer une rentabilité meilleure sur des exploitations dont la superficie permet l'usage de techniques plus efficaces) qu'à une politique d'identité et d'indépendance nationales.

Le statut de la terre est le révélateur des enjeux qui se dégagent à l'échelon international dans les compétitions entre grandes puissances, et le régime foncier devient un indicateur d'une intégration au capitalisme agraire transnational ou d'une tentative de contestation des schémas de la dépendance. Mais ce qui se dit de l'évolution et de la place des problèmes fonciers permet-il d'envisager d'autres formes de développement ?

#### **La terre et les discours sur la dépendance, le nouvel ordre économique et le développement endogène**

Il n'est malheureusement pas possible d'examiner la place de la terre dans les diverses théories du sous-développement ou de la dépendance, mais ces théories montrent que des orientations nouvelles peuvent être postulées.

##### *a) Les discours sur le sous-développement et la dépendance sont-ils pleinement convaincants ?*

Lorsqu'ils désignent comme objet d'analyse principal l'État et les formations sociales qui y sont associées dans la gestion, ces discours sont recevables. En revanche, lorsqu'ils cherchent à définir les causes du développement par l'interaction de causes internes et externes, on peut émettre quelques réserves, si ne sont pas soulignées l'originalité du processus de développement du sous-développement en Afrique noire et l'émergence de classes sociales sans équivalents ailleurs.

Enfin, lorsque l'on se pose le problème des étapes de cette évolution — ce qui est une façon de se poser la question du sens de cette évolution ou de « cette transition-là » pour reprendre notre interrogation précédente —, il convient de rendre compte d'un processus dont les aspects sont profondément différents selon les régions, les sociétés ou les problèmes. On retiendra cependant la commune intervention de quelques données : l'État occidental et son appareil administratif, le système capitaliste dont les modèles sont originellement étrangers et dont les dynamismes restent exogènes. Autant la notion de référent précolonial paraît justifiée dans le cadre de la production scientifique de la période coloniale, autant une catégorisation sur cette base mettant en valeur un référent néocolonial ou postcolonial serait hasardeux. Ne doit-on pas ici employer le pluriel pour rendre compte des rythmes différents du processus d'intégration au nouvel ordre économique international ?

Mais, face à ces discours qui restent toujours exocentrés, voire ethnocentriques, ne doit-on pas également tenir compte des tentatives destinées à promouvoir une endogénéité du développement ?



*b) Les discours sur le développement endogène*

L'Unesco a été chargé par sa conférence générale, lors de sa 18<sup>e</sup> session, de « proposer un programme de recherches concertées, destinées à améliorer les conditions de transfert des connaissances ». Or, à suivre l'application de ce programme depuis 1976, on peut se demander si, au-delà de la critique des « modèles dominants qui ont une influence déterminante sur l'orientation des groupes sociaux » (12), la recherche d'un « développement intégré, global, équitable et endogène » ne cache pas, sous un vocabulaire généreux, une nouvelle manipulation du référent précolonial. L'endogénéité du développement suppose

« que les diverses sociétés doivent rester elles-mêmes, en puisant leurs forces dans les formes de pensée et d'action qui leur sont propres et en se donnant des fins accordées à ces valeurs comme aux besoins qu'elles ressentent et aux ressources dont elles disposent ». Unesco, *Le transfert des connaissances. News Letters* (1979, p. 2).

Les conditions particulières des rapports entre les économies du centre et celle de la périphérie, même protégées par les mécanismes du « Stabex » introduit par la convention de Lomé entre le Marché Commun Européen et les pays dits A.C.P. (Afrique, Caraïbes et Pacifique), laisseront-elles aux économies sous-développées le choix — le luxe — d'un retour à la tradition fondatrice et à des éléments de la culture qui peuvent n'être plus actualisés que comme justificatifs d'une situation de pouvoir individuelle ou collective ou comme moyen de protection des intérêts locaux ou nationaux dans les négociations internationales ?

Enfin, ce nouveau discours transnational n'a-t-il pas pour but ultime de voiler derrière le rideau de fumée du grand paradigme du « vrai développement » les pratiques capitalistes et d'occulter ainsi leur redoutable efficacité ? Bref, ce discours est-il une forme de publicité intoxicante pour mieux produire et mieux consommer, c'est-à-dire l'outil d'un renforcement de l'exploitation et non d'une libération qui passerait par sa contestation idéologique et politique ? Mais, quelles que soient les ambiguïtés du discours sur « l'endogénéité », il n'en existe pas moins des « espaces de liberté » où apparaissent une inefficacité des modes d'intervention étatiques ou internationaux et la contestation de certaines formes de dépendance et où s'esquissent peut-être les structures foncières de l'an 2000.

#### Y A-T-IL DES ESPACES DE LIBERTÉ POUR DES PRATIQUES FONCIÈRES EXTRA-ÉTATIQUES ?

Pour ne pas reproduire le schéma dichotomique du référent précolonial, il est utile de préciser ici que par « pratiques extra-étatiques », nous n'entendons pas nécessairement la simple reproduction des modèles autochtones et que ces pratiques ne sont pas obligatoirement dirigées « contre l'État ». D'une part, les modèles autochtones ont évolué, d'autre part, cette évolution s'est

(12) Et nous pensons au modèle « colonial » de la modernité qui justifie l'extension du système capitaliste et détermine l'émergence des connaissances sous la forme du référent précolonial.

faite, au moins partiellement, par référence à l'extension de l'influence de l'appareil de l'État. La question que nous posons est donc de savoir s'il existe, en marge de l'intervention étatique ou en dehors de son influence, des espaces de liberté où se concrétiseraient des expériences nouvelles. Pour les identifier, il faut d'abord recenser quelques obstacles à l'extension de l'influence de l'État.

Le premier obstacle, sans doute décisif, est l'émergence ou la rémanence d'un champ sacré étranger à une telle influence et s'exprimant éventuellement contre ou hors de l'État, en cas de crise politique nationale ou de détérioration des conditions sociales. Diverses situations sont apparues dans ce sens, au Nigeria, au Zaïre (Églises messianiques), au Sénégal (Mouridisme), qui peuvent avoir des conséquences directes sur les systèmes de production et les relations foncières. Dans un sens analogue, l'incidence des pratiques prophétiques, de divination, de maraboutage, de « fétichisme » peut peser lourdement sur la neutralisation des pratiques étatiques qui en dépendent souvent, subtilement mais réellement.

Le deuxième obstacle tient à la permanence d'identités sociétales indépendamment des localisations nationales et dépassant ainsi les frontières héritées de la colonisation. Les peuples kongo, hausa ou peul, les Malinké ou les Ewe, les Toucouleurs ou les Somali d'Éthiopie ou du Kenya se sentent moins concernés par l'identité nationale que par la pérennité de leurs relations sociales et économiques qui ignorent les frontières nationales et la différence de systèmes politiques contemporains. La théorie autochtone des pouvoirs peut ici s'exprimer indépendamment du modèle étatique occidental.

Le troisième obstacle relève de la continuité des formes d'organisation sociale où dominent les obligations liées à la parenté ou au voisinage. Ces formes d'organisation n'affectent pas seulement l'appareil de l'État par le parasitisme ou le népotisme. Elles peuvent profondément modifier le sens et les effets de l'application des réformes, en court-circuitant les réseaux officiels ou en provoquant des contournements ou des détournements des processus officiels d'intervention.

Le quatrième obstacle peut être provoqué par l'entropie qui guette l'appareil de l'État dès lors que les conditions objectives et subjectives de sa reproduction cessent d'être réunies. On parle ainsi d'une recrudescence, au Sénégal, des cultures vivrières en réponse à l'insuffisante rémunération de la production arachidière.

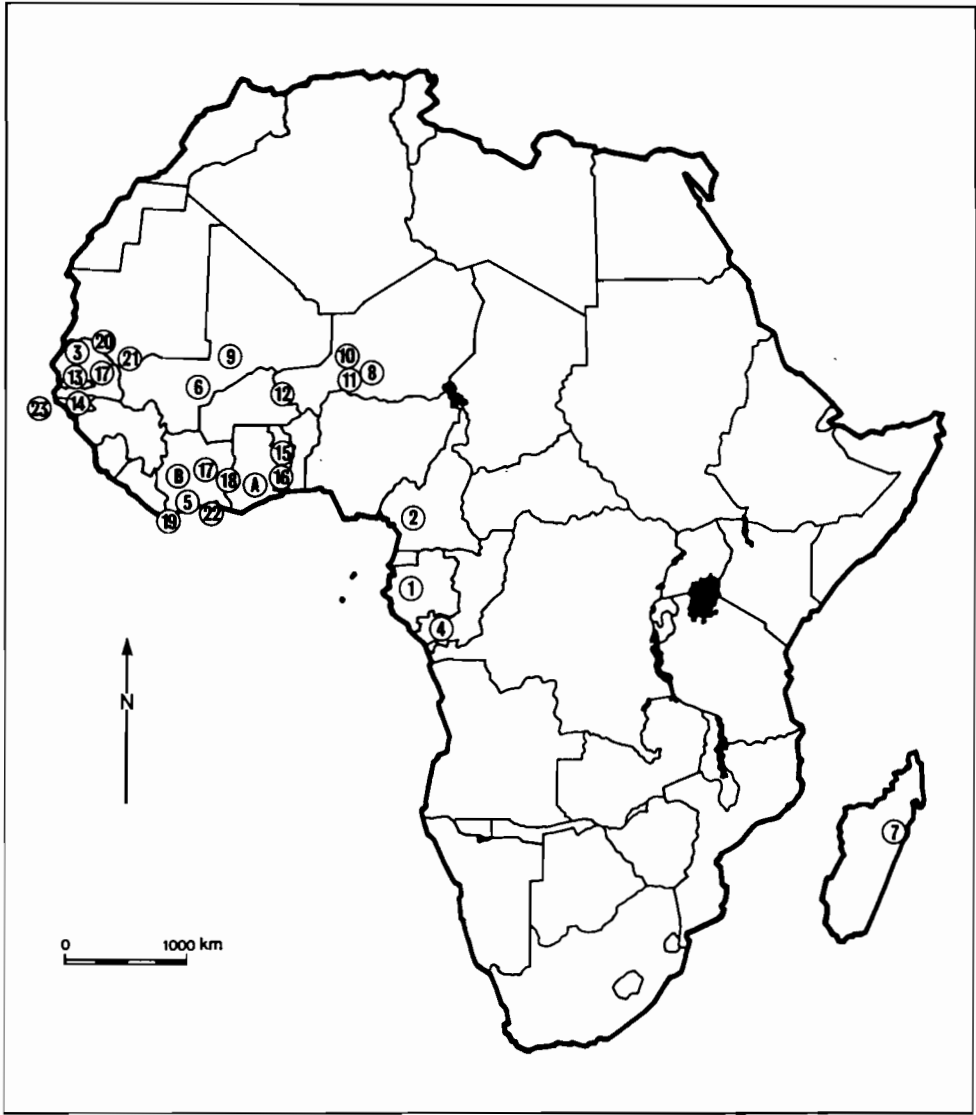
Enfin, un dernier obstacle se situe dans les mentalités. Aux refoulements précédemment évoqués s'ajoutent les crises de conscience que provoque dans l'esprit de certains responsables leur incapacité à mobiliser les populations ou l'inadéquation des schémas idéologiques qu'ils mettent en œuvre. Ceci peut provoquer le besoin d'un ressourcement dans les légitimités autochtones, à titre de garantie ou comme un bouclier contre des contestations populaires.

Intervenant indépendamment ou (le plus souvent) cumulativement, ces divers obstacles permettent de sérier des « espaces de liberté » dont on sait fort peu de choses en dehors, par exemple, du mouridisme sénégalais ou du harrisme ivoirien. Mais une approche globale et actuelle des problèmes fonciers de l'Afrique noire ne peut en aucune façon se permettre d'ignorer cette dimension extra-étatique, sous peine de prendre des vessies pour des lanternes, c'est-à-dire d'appréhender le discours étatique comme effectivement entré en cours de réalisation et susceptible de prendre en charge la totalité des problèmes contemporains. L'actualité commande donc d'appliquer aux problèmes fonciers la sociologie des mouvements sociaux et de la connaissance qui a été explorée dans le domaine du politique.

## Ouvrages cités

- Raup (Ph. M.), « Land reform and agricultural Development », *Agricultural Development and Economic Growth*, 1967, Cornell University Press, Ithaca, pp. 267-314.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Progress in Land Reform*, Third Report, New York, 1962, vol. IV-2.
- Unesco, « Le transfert des connaissances », *Bulletin de liaison*, vol. 1 et 2, 1979, et *Domination ou partage ?*, Paris, Collection Actuel, 1980.

FIG. 1 - Localisation des études de cas



Pages

<b>CÔTE D'IVOIRE</b>	(5)	A. LEY .....	135	(11)	E. GRÉGOIRE .....	202
	(17)	J.M. GASTELLU .....	269	(12)	D. KINTZ .....	212
	(18)	V. LASSAILLY-JACOB ..	281	(3)	M. WANE .....	118
	(19)	A. SCHWARTZ .....	293	(13)	M. NIANG .....	219
	(22)	Ph. HAERINGER .....	341	(14)	M. DIAO .....	228
<b>GHANA</b>	(B)	J.P. DOZON .....	56	(17)	J.M. GASTELLU .....	269
	(18)	V. LASSAILLY-JACOB ..	281	(20)	J.L. BOUTILLIER .....	301
<b>HAUTE-VOLTA</b>	(A)	J.P. CHAUVEAU .....	45	(21)	J.Y. WEIGEL .....	315
	(12)	D. KINTZ .....	212	(23)	G. SALEM .....	360
<b>MALI</b>	(6)	A. ROCHEGUDE .....	141	(15)	K. KOFFIGO .....	240
	(9)	S. CISSE .....	178	(16)	M. FOLI .....	253
<b>MAURITANIE</b>	(21)	J.Y. WEIGEL .....	315	(2)	DIKA AKWA .....	115
	(3)	M. WANE .....	118	(4)	D. DESJEUX .....	126
<b>NIGER</b>	(20)	J.L. BOUTILLIER .....	301	(1)	P.L. AGONDJO .....	101
	(8)	J.L. THOMSON .....	169	(7)	J. CHARMES .....	155
	(10)	G. LAINÉ .....	195			
				<b>SÉNÉGAL</b>		
				(3)	M. WANE .....	118
				(13)	M. NIANG .....	219
				(14)	M. DIAO .....	228
				(17)	J.M. GASTELLU .....	269
				(20)	J.L. BOUTILLIER .....	301
				(21)	J.Y. WEIGEL .....	315
				(23)	G. SALEM .....	360
				(15)	K. KOFFIGO .....	240
				(16)	M. FOLI .....	253
				<b>TOGO</b>		
				(2)	DIKA AKWA .....	115
				(4)	D. DESJEUX .....	126
				<b>CAMEROUN</b>		
				(1)	P.L. AGONDJO .....	101
				<b>CONGO</b>		
				(7)	J. CHARMES .....	155
				<b>GABON</b>		
				<b>MADAGASCAR</b>		

études réunies et présentées par  
E. LE BRIS, E. LE ROY et F. LEIMDORFER

# ENJEUX FONCIERS EN AFRIQUE NOIRE



## TABLE DES MATIÈRES

Préambule .....	5
Liste des membres du comité scientifique de préparation .....	8

### PREMIÈRE PARTIE

#### LES ENJEUX INITIAUX

#### *Critiquer et dépasser une image caricaturale de l'Afrique noire précoloniale*

Introduction, par E. Le Roy .....	11
The initial stakes .....	13

#### CHAPITRE I

*Rapport introductif aux journées d'études*, par J.-P. Chauveau,  
J.-P. Dozon, E. Le Bris, E. Le Roy, G. Salem, F.-G. Snyder.

1. L'émergence de l'objet foncier dans la littérature administrative et scientifique .....	17
2. L'actualité des problèmes fonciers en Afrique noire et les ques- tions qu'elle suggère .....	26

#### CHAPITRE II

*Approches thématiques*

1. Le statut du foncier dans l'analyse de l'économie de plantation au Ghana, par J.-P. Chauveau .....	45
2. Épistémologie du « foncier » dans le cadre des économies de plantation ivoiriennes, par J.-P. Dozon .....	56
3. Le statut du foncier dans les études de terroirs menées par les géographes en Afrique de l'Ouest, par E. Le Bris .....	61
4. Le régime foncier rural en Afrique noire, par C. Coquery-Vidrovitch .....	65
5. Une approche pragmatique des situations foncières, par Ph. Haeringer .....	84

### CHAPITRE III

#### *Première discussion générale sur le rapport introductif*

1. Interventions .....	91
2. Débats .....	92

## DEUXIÈME PARTIE

### L'APPROFONDISSEMENT DES ENJEUX

#### *La terre dans les discours, les pratiques et les représentations de l'Afrique contemporaine.*

Introduction, par E. Le Roy .....	97
-----------------------------------	----

### CHAPITRE IV

#### *Représentations autochtones de l'espace*

1. Représentations et organisations endogènes de l'espace chez les <i>Myene</i> du Gabon (Nkomi et Mpongwe), par P.-L. Agondjo-Okawe .....	101
2. Lectures de l'espace africain, par Betote Dika Akwa Nya Bonanbela .....	115
3. L'espace et l'organisation foncière toucouleur (Sénégal et Mauritanie), par M. Wane .....	118
4. Rapports des débats, par P.L. Agondjo-Okawe .....	120
5. Synthèse des débats, par E. Le Roy .....	122
6. L'accès à la terre chez les paysans basundi (région du Pool, Congo), par D. Desjeux .....	126

## CHAPITRE V

*La logique foncière de l'État depuis la colonisation*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Le choix d'une problématique juridique, par R. Verdier.....  | 133 |
| 2. L'expérience ivoirienne, par A. Ley.....                     | 135 |
| 3. L'expérience malienne, par A. Rochegude.....                 | 141 |
| 4. Rapport des débats, par A. Ley, A. Rochegude et R. Verdier.. | 148 |
| 5. Synthèse des débats, par E. Le Roy.....                      | 150 |

## CHAPITRE VI

*La rente foncière*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Genèse de la rente foncière et du capitalisme agraire, par J. Charmes..... | 155 |
| 2. Rapport des débats, par F. Snyder.....                                     | 163 |
| 3. Synthèse des débats, par E. Le Bris.....                                   | 165 |

## CHAPITRE VII

*Agro-pastoralisme*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Le processus juridique, les droits fonciers et l'aménagement de l'environnement dans un canton hausaphone du Niger, par J.-T. Thompson.....        | 169 |
| 2. Les Leyde du Delta central du Niger : tenure traditionnelle ou exemple d'un aménagement de territoire classique, par S. Cissé                      | 178 |
| 3. Rapport des débats, par E. Grégoire.....   | 189 |
| 4. Synthèse des débats, par E. Grégoire.....  | 192 |
| 5. Évolution du régime foncier dans une société d'éleveurs nomades. Le cas des Twaregs Kel dinnik dans la région de Tahoua (Niger), par G. Lainé..... | 195 |
| 6. Un système de production agro-pastoral en crise : le terroir de Gourjae (Niger), par E. Grégoire.....  | 202 |
| 7. Pastoralisme, agro-pastoralisme et organisation foncière : le cas des Peuls, par D. Kintz.....   | 212 |

## CHAPITRE VIII

*La mise en place des réformes agrofoncières*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Réflexions sur la réforme foncière sénégalaise de 1964, par M. Niang.....                           | 219 |
| 2. Le projet de la mise en valeur de la vallée de Baila en Basse-Casamance (Sénégal), par M. Diao..... | 228 |
| 3. La réforme agrofoncière au Togo, par K. Koffigoh.....   | 240 |
| 4. La réforme agrofoncière et droit coutumier au Togo, par M. Foli.....                                | 253 |
| 5. Rapport des débats, par M. Foli.....  | 263 |



6. Synthèse des débats, par E. Le Roy .....	264
7. Droit d'usage et propriété privée, par J.-M. Gastellu .....	269

#### CHAPITRE IX

##### *Les grands projets d'aménagement et de développement dans les domaines agricoles, forestiers, hydrauliques, miniers ou pastoraux.*

1. Transformations « dirigées » de l'espace agraire et réponses paysannes à la périphérie des lacs volta (Ghana) et kossou (Côte-d'Ivoire), par V. Lassailly-Jacob .....	281
2. Grands projets de développement et pratique foncière en Côte d'Ivoire. L'exemple de l'opération San Pedro, par A. Schwartz .....	293
3. L'aménagement du fleuve Sénégal et ses implications foncières, par J.-L. Boutillier .....	301
4. Rapport des débats, par J.-P. Chauveau et G. Pontié .....	308
5. Synthèse des débats, par E. Grégoire .....	311
6. Organisation foncière et opération de développement. Le cas soninke du Sénégal, par J.-Y. Weigel .....	315

#### CHAPITRE X

##### *Politique foncière de l'État dans l'aménagement urbain*

1. Mimétisme et droit de la planification urbaine en Afrique noire, par M. Prouzet .....	325
2. Objet d'une recherche sur les politiques foncières de l'État dans l'aménagement urbain, par A. Durand-Lasserve et J.-F. Tribillon .....	330
3. Rapport des débats, par A. Durand-Lasserve, M. Prouzet et J.-F. Tribillon .....	334
4. Synthèse des débats, par E. Le Bris .....	336

#### CHAPITRE XI

##### *Stratégies « privées » d'occupation de l'espace en milieu urbain et péri-urbain*

1. Stratégies populaires pour l'accès au sol dans la ville africaine, par Ph. Haeringer .....	341
2. Stratégie spatiale et stratégie familiale : la volonté de maintien en centre ville (exemple dakarais), par G. Salem .....	360
3. Rapport des débats, par E. Le Bris .....	370
4. Synthèse des débats, par E. Le Roy .....	372

## TROISIÈME PARTIE

## LES NOUVEAUX ENJEUX

*Quels seront les rapports sociaux impliqués par l'espace à l'horizon de l'an 2000 ?*

Introduction, par E. Le Roy ..... 379

## CHAPITRE XII

*Discussion générale et bilan*

1. Synthèse du débat de clôture, par E. Le Bris ..... 381  
 2. Bilan des journées d'études, par E. Le Bris et E. Le Roy ..... 382

## CHAPITRE XIII

*La question foncière en Afrique noire*

- Comment la « question foncière » est-elle abordée dans les discours sur l'Afrique noire à l'époque contemporaine ? ..... 391  
 — Le rôle central de l'État africain dans l'évolution contemporaine de la « question foncière » ..... 392  
 — Les enjeux de la « question foncière » à l'horizon de l'an 2000 ..... 395

## ANNEXES

1. Liste des participants aux « Journées d'études sur les problèmes fonciers », Paris, 22-25 septembre 1980 ..... 401  
 2. Liste des organismes et des sigles ..... 405  
 3. Index des noms de groupes et de lieux ..... 407  
 4. Index des concepts ..... 413  
 5. Liste des cartes et des figures ..... 420

## ÉDITIONS KARTHALA

### Collection MÉRIDIDIENS

Christian RUDEL, *Guatemala, terrorisme d'État.*  
Bernard JOINET, *Tanzanie, manger d'abord.*  
Philippe LEYMARIE, *Océan Indien, le nouveau cœur du monde.*  
André LAUDOUZE, *Djibouti, nation-carrefour.*  
Bernard LEHEMBRE, *L'Île Maurice.*

### Collection LES AFRIQUES

Essedine MESTIRI, *Les Cubains et l'Afrique.*  
I. MBAYE DIENG et J. BUGNICOURT, *Touristes-rois en Afrique.*  
Carlos MOORE, *Fela Fela, cette putain de vie.*  
Bernard LANNE, *Tchad-Libye : la querelle des frontières.*  
J.S. WHITAKER, *Les États-Unis et l'Afrique : les intérêts en jeu.*  
Abdou TOURÉ, *La civilisation quotidienne en Côte-d'Ivoire. Procès d'occidentalisation.*  
G.R.A.A.P., *Paroles de brousse : Des villageois africains racontent.*  
Jean-Marc ELA, *L'Afrique des villages.*  
Guy BELLONCLE, *La question paysanne en Afrique noire.*  
Collectif, *Alphabétisation et gestion des groupements villageois en Afrique sahélienne.*

### Collection HOMMES ET SOCIÉTÉS

#### 1. *Sciences politiques et économiques*

Abdoulaye Bara DIOP, *La société wolof.*  
J.F. MEDARD, Y.A. FAURE et al., *État et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire.*  
Guy ROCHETEAU, *Pouvoir financier et indépendance économique en Afrique : le cas du Sénégal.* En coédition avec l'ORSTOM.  
Collectif, *Enjeux fonciers en Afrique noire.* En coédition avec l'ORSTOM.

## 2. Histoire et Anthropologie

- Joseph AMBOUROUE-AVARO, *Un peuple gabonais à l'aube de la colonisation. Le bas Ogowé au XIX<sup>e</sup> siècle*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.
- Collectif, *La civilisation ancienne des peuples des Grands Lacs*. En coédition avec le Centre de Civilisation Burundaise.
- François GAULME, *Le pays de Cama. Un ancien État côtier du Gabon et ses origines*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.
- Antoine GISLER, *L'esclavage aux Antilles françaises (XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles)*.
- Juliette BESSIS, *La Méditerranée fasciste, l'Italie mussolinienne et la Tunisie*. En coédition avec les Publications de la Sorbonne.
- Yoro FALL, *L'Afrique à la naissance de la cartographie moderne (XIV<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> siècle)*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.
- Zakari DRAMANI ISSIFOU, *L'Afrique dans les relations internationales au XVI<sup>e</sup> siècle*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.
- Louis NGONGO, *Histoire des Forces religieuses au Cameroun (1916-1955)*.
- Françoise RAISON (Et. réunies par), *Les souverains malgaches. Constructions monarchiques et réappropriations populaires*.
- Bakoly DOMENICHINI-RAMIARAMANANA, *Du Ohabolana au Hainteny : langue, littérature et politique à Madagascar*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.

## 3. Langues et cultures

- Pierre DUMONT, *Le français et les langues africaines au Sénégal*. En coédition avec l'A.C.C.T.
- Philippe NTAHOMBAYE, *Des noms et des hommes. Aspects psychologiques et sociologiques du nom au Burundi*.

### Collection RELIRE

- Eugène MAGE, *Voyage au Soudan occidental (1863-1866)*. Introduction d'Yves Person.
- David LIVINGSTONE, *Explorations dans l'Afrique australe et dans le Bassin du Zambèse (1840-1864)*. Introduction d'Elikia M'Bokolo.
- Ida PFEIFFER, *Voyage à Madagascar (1856)*. Introduction de Faranirina Esoavelomandroso.
- Victor SCHOELCHER, *Vie de Toussaint Louverture*. Introduction de J. Adélaïde-Merlande.

### Collection LETTRES DU SUD

- Yodi KARONE, *Le bal des caïmans*.

Max JEANNE, *La chasse au racoon*.  
Merle HODGE, *Crick crack monkey*.  
Gérard CORPATAUX, *Voyage sans retour*.  
Joël LUGUERN, *Les parasols de Danang*.  
José LOUZEIRO, *Pixote ou la loi du plus faible*.

#### Collection DE CONTES

Gabriel MFOMO, *Soirées au village* (Cameroun).  
Jacques PUCHEU, *Contes haoussa du Niger*.  
Gabriel MFOMO, *Les initiés* (Cameroun).  
Henri TOURNEUX, *Les nuits de Zanzibar* (contes swahili).  
Marie-Paule FERRY, *Les dits de la nuit* (contes tenda du Sénégal).

#### Collection SARABANDE (livres pour enfants)

*Chouka la mangouste antillaise* (texte de Maryse Cériote et dessins de Bordeclerc).  
Marcy DANS LEE, *Ibon, l'oiseau des Philippines*.

#### HORS COLLECTION

A.C.C.T./D.N.A.F.L.A., *Initiation à la linguistique africaine par les langues du Mali*.  
ANSELIN (Alain), *La question peule et l'histoire des Égyptes ouest-africaines*.  
MICHEL (Andrée) et Coll., *Femmes et multinationales*.  
Collectif, *Culture et politique en Guadeloupe et Martinique*. En coédition avec le journal *Alizés*.  
Collectif, *Études africaines en Europe*; Bilan et inventaire (2 tomes).  
ZHEGIDOUR (Slimane), *La poésie arabe moderne entre l'islam et l'occident*.

#### POLITIQUE AFRICAINE (revue trimestrielle)

1. *La politique en Afrique noire : le haut et le bas*.
2. *L'Afrique dans le système international*.
3. *Tensions et ruptures politiques en Afrique noire*.
4. *La question islamique en Afrique noire*.
5. *La France en Afrique*.

6. *Le pouvoir d'être riche.*
7. *Le pouvoir de tuer.*
8. *Discours populistes, mouvements populaires.*

(Pour plus de précisions sur ces titres, demandez le catalogue complet des éditions Karthala : 22-24, bd Arago, 75013 Paris.)