

PAUL PÉLISSIER

## TRANSITION FONCIÈRE EN AFRIQUE NOIRE

### **Du temps des terroirs au temps des finages**

Traiter en un bref exposé de la « transition foncière »<sup>(1)</sup> que vit l'Afrique noire implique que l'on accepte de naviguer entre deux risques contraires : celui de schématiser en usant d'un vocabulaire juridique occidental et des concepts qu'il véhicule, celui de brouiller les cartes en moulant sur la complexité et les ambiguïtés des situations concrètes, les subtilités d'un discours insaisissable et inopérant à force de se vouloir nuancé. Et que l'on admette que des situations dont l'analyse conduit à les définir comme transitoires, sinon bâtarde, coïncident avec le vécu quotidien et fonctionnent généralement sans drame majeur.

### **DES PRINCIPES AUX PRATIQUES**

Le statut des terres cultivées est fondé, dans l'ensemble de l'Afrique noire, sur des principes communs mais qui donnent lieu à des interprétations et à des adaptations extrêmement variées dans la mesure où elles expriment à la fois la projection de la société sur l'espace et des situations démographiques très contrastées.

Principe commun le plus universellement reconnu : c'est le défrichement qui fonde le contrôle foncier, c'est l'exploitation du sol, sa mise en valeur, qui justifie la pérennité de la tenure.

Second principe : tout membre de la communauté (clanique, villageoise, lignagère, etc.) a accès à l'utilisation du sol en fonction de sa capacité de travail et de ses besoins, de sorte que le concept de « paysan sans terre » est totalement étranger à la culture africaine.

1. Comme l'indique son sous-titre, ce texte se limite volontairement au foncier rural. Sur la production du foncier urbain, le travail original le plus récent est l'ouvrage magistral de Jean-Luc Piermay, *Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique Centrale*, Paris, L'Harmattan, 1993, 579 p.

Le troisième principe fondateur, sans doute le plus original et le plus menacé, est que les vivants ne sont que les usufruitiers d'un bien qui ne leur appartient pas et qui, par conséquent, est inaliénable. Même les personnages les plus puissants, les plus hauts placés dans la hiérarchie sociale, ne pouvaient déroger à ce principe. En 1953 encore, dans une société aussi soumise à ses chefs que l'était la société Bamiléké, un observateur attentif, comme R. Delarozière, constatait : « Je ne connais pas d'exemple de Bamiléké qui ait accepté une indemnité de déguerpissement, je ne connais pas de chef qui ait accepté le "prix de sa terre" ».

De ces principes, distinction du contrôle foncier et de l'exploitation du sol, insertion dans un lignage et usufruit d'une portion d'un bien collectif, découlent deux conséquences habituelles.

En premier lieu, la même terre est couramment soumise à plusieurs types de droits, par exemple ceux du « maître de la terre » gestionnaire et administrateur du fonds, descendant des premiers « maîtres du feu » ; ceux du « maître de la hache », c'est-à-dire, l'exploitant, détenteur d'un droit d'usufruit imprescriptible (et à ce titre, se comportant en « propriétaire ») aussi longtemps que lui-même ou ses héritiers exploitent effectivement leur bien et s'acquittent de leurs devoirs à l'égard du maître de la terre ; enfin, le droit de culture sous forme de prêt temporaire qui annonce lui-même deux formes modernes d'affectation du sol : la location et la mise en gage.

La seconde conséquence habituelle des principes fondateurs du statut du sol est qu'au sein d'un même terroir, la terre peut être soumise à des droits différents, dessinant parfois une sorte de zonage foncier auquel participe chaque exploitation. De même, le statut d'un champ peut varier en fonction de celui de son exploitant selon que celui-ci est chef de lignage ou chef de famille ou bien qu'il s'agit d'une femme ou d'un célibataire.

Dans la mesure où les pratiques foncières expriment la projection de la société sur l'espace et sont largement le reflet de son organisation et de son histoire, leur diversité est considérable et, sous cet angle, on ne peut, ici, qu'être schématique.

Dans les sociétés lignagères où les unités de résidence ne forment pas de villages mais demeurent autonomes, chaque territoire lignager (et au sein de celui-ci, chaque domaine familial) se juxtapose à ses voisins et est géré directement par le doyen du lignage (ou du segment lignager). Ici, la carence ou l'inefficacité de l'armature politique a généralement interdit l'utilisation du sol sur un mode extensif et entravé la progression spatiale des champs au gré des besoins de la croissance démographique. Elle a donc poussé à l'entassement, à l'aménagement, par des investissements répétés en travail, et par

conséquent, à un usage du sol aussi continu que possible dans les périmètres défrichés et contrôlés. Le schéma foncier habituel oppose donc, dans ce type de société, deux formes d'utilisation du sol : d'une part, les champs strictement dépendants des lignages et des différentes exploitations familiales entre lesquelles ils sont répartis, d'autre part, la forêt ou la brousse sur lesquelles les champs peuvent empiéter lentement en tache d'huile, et qui demeurent, pour l'essentiel, territoire indivis, terrain de chasse et de cueillette, où l'on pouvait, naguère, pratiquer quelques brûlis ou installer des étrangers si l'insécurité ne l'interdisait pas. Dans ces espaces forestiers, l'incertitude du contrôle foncier, le flou des droits que nous qualifions de collectifs, ont attiré les migrants ; tenus pour des réserves foncières par les autochtones, ce sont par excellence, aujourd'hui, des domaines de colonisation pionnière.

Dans les sociétés villageoises, le foncier se calque sur le dispositif auréolaire des défrichements et de l'utilisation du sol. A la périphérie immédiate du village, le domaine des cultures continues est strictement partagé et affecté de manière permanente aux plus petites unités de production. Au-delà, le partage en étoile du territoire villageois répond au départ à la répartition de l'espace entre les différents lignages, lesquels ont généralement donné naissance à des quartiers distincts. Sur les champs proches, formant une auréole où les jachères sont plus brèves que les successions culturales, le contrôle foncier des chefs de famille n'est guère contesté, maître de la terre ou chef de quartier n'intervenant que pour arbitrer des conflits, exceptionnellement pour procéder à des réaménagements nécessités par l'évolution démographique. Au-delà, le domaine des défrichements temporaires, des jachères anciennes, des réserves foncières, demeure sous le contrôle de l'instance fondatrice et de ses descendants, maître de la terre, doyen du premier lignage ou chef de village, lesquels peuvent se confondre (mais, parfois, représenter deux pouvoirs distincts, comme en pays Mossi, le foncier échappant alors au politique). Ici, l'utilisation du sol a pour cadre le quartier (ou le village) et c'est au niveau de celui-ci que se situent les droits d'usage nés du défrichement et d'une mise en valeur temporaire. En somme, une sorte de gradient foncier allant des droits les plus précis et les plus individualisés aux droits les plus flous et les plus collectifs, accompagne l'extensification progressive de l'exploitation du sol depuis le village jusqu'aux confins de son terroir, du centre vers la périphérie.

Cependant, ce schéma n'implique aucun égalitarisme foncier : l'ancienneté, en particulier, c'est-à-dire l'ordre d'arrivée, fonde une hiérarchie sociale qui affecte aussi bien le statut du sol que celui des

hommes. A la limite, les étrangers les plus récemment accueillis n'exploitent que des terres empruntées et prêtées à court terme.

Bien d'autres facteurs ajoutent à la diversité des pratiques foncières et l'on ne peut ici que les évoquer. L'espace n'est ni neutre, ni homogène, et la valeur d'usage de ses différentes composantes change au fil du temps en fonction des techniques et des sollicitations de l'économie. De leur côté, interviennent de plus en plus les modes de transmission des droits sur la terre qui vont du partage égalitaire (le plus souvent entre les seuls hommes, fils ou neveux) au choix arbitraire et secret d'un héritier unique. Il faudrait évoquer aussi le rôle ambivalent de l'Islam, dont l'influence culturelle est bien antérieure à l'islamisation de masse, et qui a généralement confirmé la dimension sacrale du bien commun, don de Dieu, qu'est la terre, tout en contribuant à la laïcisation de sa gestion foncière. Il faudrait enfin apprécier, selon les cas, les interférences des appareils politiques et la nature de leurs relations avec les détenteurs du pouvoir sur la terre. Mais aucun de ces facteurs de différenciation n'élimine qui que ce soit de l'accès à la terre : aussi longtemps que sont respectées les pratiques traditionnelles, les seules difficultés nées de l'usage du sol ne peuvent provenir que de la pression démographique et de la raréfaction de l'espace à répartir entre les ayants droit.

## DÉMOGRAPHIE ET PRATIQUES FONCIÈRES

Le révélateur, par excellence, de la souplesse des pratiques africaines, en matière foncière, est sans conteste leur adaptabilité aux variations de la pression démographique, dans le temps comme dans l'espace.

Au sein d'une communauté villageoise, ce n'est pas seulement l'organisation sociale ou l'antériorité relative des différents lignages qui se projettent sur le sol, c'est aussi leur histoire et notamment leur évolution démographique : par prêts, échanges et retouches, lorsque nécessaire, dans le partage et l'attribution des champs, l'emprise des différentes unités de production s'aligne sur l'évolution de leurs effectifs. Plus un village est ancien et plus l'utilisation effective du sol est éloignée du schéma foncier initial. En fonction de l'évolution démographique divergente des lignages et des familles (voire des ménages au sein des familles) s'opère, en effet, un réajustement foncier permanent, à tel point que l'usage du sol, c'est-à-dire le travail, fonde des droits nouveaux, tandis que s'estompent ou deviennent symboliques les prérogatives des précédents exploitants. Conséquence majeure de telles pratiques : non seulement elles assurent à chacun les terres nécessaires à l'entretien de son groupe familial mais elles interdisent

l'accumulation foncière ; s'il n'y a pas d'égalité foncière, il n'y a pas davantage de « question agraire » au sein des sociétés africaines.

L'adaptabilité, le pragmatisme des pratiques paysannes répondent aussi aux variations de la pression démographique dans l'espace : c'est là un thème classique, toute l'évolution des paysanneries africaines montrant que la précision du partage de la terre, le renforcement de l'emprise foncière et l'affirmation des droits des exploitants sont en corrélation avec la pression démographique. Globalement, plus cette pression est forte, plus le parcellaire est morcelé et plus les droits fonciers des exploitants sont affirmés, personnalisés et imprescriptibles. Toutes les études de terroir, en particulier, concourent à cette démonstration, le terme ultime étant parfaitement représenté par les Ouldémé d'Hodogway, étudiés par Antoinette Hallaire <sup>(2)</sup>, où dans une situation d'extrême entassement, la moindre parcelle cultivable est « appropriée individuellement », où la terre est un « bien » indépendamment de toute influence du droit occidental, où les manipulations incessantes du foncier ont perdu toute référence au sacré, où le contrôle absolu de chacun, non seulement sur l'usage du sol mais sur la libre disposition du fonds, autorise à parler de privatisation de la terre, puisque même les ventes y étaient pratiquées avant que n'apparaissent les signes monétaires...

Mais ces cas extrêmes – le Rwanda et le Burundi en apportent d'autres expressions – ne doivent pas occulter la situation d'aisance foncière liée à la discrétion des densités générales dans laquelle s'est jusqu'ici trouvée la grande majorité des paysanneries africaines. Et, par conséquent, le maintien de vastes réserves foncières occupées, hier encore, par des forêts ou de très anciennes jachères sur lesquelles ne s'exerçait qu'un contrôle foncier lointain, à moins qu'elles ne recouvrent d'authentiques *no man's land* jouant le rôle de cloisons entre territoires politiquement distincts. Or, ce sont ces espaces interstitiels entre terroirs villageois ou ces cloisons forestières inentamées qui sont désormais le domaine par excellence des enjeux fonciers, le théâtre d'affrontement entre droit coutumier et droit moderne, spécialement si l'État prétend en disposer. Mais ces « réserves foncières » ne le sont souvent qu'aux yeux des agriculteurs et des pouvoirs qui les soutiennent, pour qui la mainmise sur la terre est fille du défrichement : dans le domaine sahélo-soudanien, ce sont des espaces pastoraux, des terrains de parcours indispensables aux éleveurs, le champ de compétition entre des conceptions de l'espace radicalement opposées.

2. Antoinette Hallaire, « Hodogway : un village de montagne en bordure de plaine (Cameroun Nord) », *Atlas des Structures Agraires au Sud du Sahara*, n° 6, Paris, ORSTOM, 1971.

Ce qui ne signifie pas que toute empreinte foncière en soit exclue : témoin, l'appartenance précise des puits et la gestion systématique, naguère précautionneuse, des pâturages auxquels ils donnent accès. Mais la mobilité, la faible densité, la trace éphémère dans le paysage et surtout l'émiettement politique des pasteurs (singulièrement des Peul) les mettent généralement dans l'incapacité de faire reconnaître leurs droits : partout le domaine pastoral est une peau de chagrin, parce que, partout, du Ferlo Sénégalais aux Grassfields Camerounais, les rapports de force sont en défaveur des éleveurs. Et, par sa nature et sa conception du territoire, l'État moderne ne fait qu'aggraver cette situation.

Ce sommaire rappel des pratiques foncières africaines et de leur adaptabilité, notamment aux variations démographiques, peut conduire à penser que leur souplesse et leur pragmatisme les mettent en mesure d'accompagner spontanément les transformations contemporaines et de répondre aussi bien à la croissance des effectifs qu'au progrès technique et à l'influence du droit occidental diffusé par les législations étatiques. De fait, l'Afrique offre tout l'éventail des situations envisageables entre des pratiques encore totalement coutumières et des formes d'appropriation de la terre synonymes de privatisation de type capitaliste, en passant par toutes les nuances possibles de syncrétisme, lesquelles ont pour premier mérite d'être vivantes, fonctionnelles, évolutives. Pourtant, les préoccupations foncières émergent à tous les niveaux, celui des États, celui des développeurs, celui des acteurs les plus directement intéressés, les paysans, sans oublier leurs parents citadins qui, pour la plupart, entretiennent des attaches très fortes avec « le village ».

Pourquoi cette soudaine apparition de la question foncière alors que la grande majorité des États dispose encore, certes à des degrés divers, d'importantes réserves, du moins, d'espaces incontestablement sous-exploités ?

## ÉMERGENCE DE LA QUESTION FONCIÈRE

La première réponse, la plus évidente, réside dans l'explosion démographique contemporaine et tient à la prise de conscience que la fin des terres vacantes est proche, que l'espace est fini, ou près de l'être, et qu'en conséquence, le principe de « la terre appartient à qui l'a défrichée » est désormais, ou à court terme, caduc. Une prise de conscience qui ne fait qu'accélérer la course à la terre et qui la valorise.

Pour autant, est-il possible de parler « d'espace plein », voire d'évoquer des situations de « saturation foncière » ou de « blocage foncier » ? Il est clair qu'à l'exception de pôles démographiques d'une exceptionnelle densité, ces formules font l'objet d'un usage de plus en

plus abusif : elles n'ont de signification qu'en référence à tel type de système de production, à telle forme d'occupation du sol ou d'exploitation pastorale et aux techniques qu'elle met en œuvre. Estimer un espace plein lorsque l'empreinte de l'activité agricole est partout présente, n'a pas de sens, sauf à imaginer les techniques immuables et la société figée... Je posais, il y a trente ans, la question de la saturation foncière en pays Sérèr qui nourrissait alors 60 à 80 hab./km<sup>2</sup>. Il en porte, aujourd'hui, le double, mais le système de culture ne comporte plus de jachères et la civilisation agraire fondée sur les seuls produits de la terre et du troupeau a fait place à une économie rurale où la part de la production agricole dans les ressources globales, naguère exclusive, a notablement diminué, la plupart des familles comptant désormais sur les indispensables compléments monétaires tirés des migrations vers les villes ou vers les terres neuves. J.-P. Chauveau pensait, en 1976, que le pays Gagou était saturé, les plantations ayant balayé les dernières forêts. Reprenant ses observations en 1992, il constate que son terroir témoin de Bodiba a continué à accueillir des migrants Baoulé et Burkinabé grâce à un processus spontané d'intensification fondé essentiellement sur la croissance du travail investi par unité de surface, notamment dans la gestion des vieilles plantations, et sur une série d'initiatives telles que l'introduction de variétés nouvelles adaptées à la disparition des sols forestiers et à une ambiance plus sèche, l'extension du manioc, le développement du vivrier marchand, etc., l'ensemble de ces innovations accompagnant des transformations sociales et foncières dont il présente, lui-même, une analyse saisissante dans cet ouvrage.

Il serait cependant erroné de penser que quelque automatisme présiderait partout à un mouvement parallèle et simultané d'intensification des systèmes de culture et de privatisation de la terre : la précarité ou l'imprécision du foncier peut le contrarier. Ainsi, au Togo et au Ghana, le renouvellement des cacaoyères est entravé par le risque impliqué par l'arrachage des arbres « marqueurs fonciers ». Chez les Baoulé et les Agni de Côte d'Ivoire, ce sont les incertitudes de la transmission du foncier qui détournent souvent les chefs de famille âgés de renouveler leurs plantations ou d'investir dans des techniques d'intensification, l'héritage qu'ils destinent à leurs fils pouvant être contesté par leurs neveux. Certains observateurs font même de cette ambiguïté de l'héritage de la terre un facteur majeur des migrations Baoulé et Agni vers le Sud-Ouest ivoirien et de la colonisation pionnière de ses forêts.

La loi générale est que dans toutes les régions où la terre est totalement affectée, où les terroirs sont contigus, où les longues jachères ont disparu, la « faim de terre » chez les jeunes est le moteur premier des mouvements migratoires ou de l'exode rural : des migrations issues des

vieux terroirs arachidières du Sénégal occidental vers les « Terres Neuves » de l'Est à la colonisation Mossi au Burkina occidental ou dans les forêts ivoiriennes, de l'implantation Kabyé dans le centre ou sur les plateaux du Sud-Ouest du Togo à la diaspora Bamiléké dans le Sud Cameroun, d'innombrables exemples en apportent la démonstration. La « menace démographique » s'exprime donc par une course à la terre qui rend vulnérable tout espace sur lequel l'empreinte agraire est floue, *a fortiori* absente, où le contrôle foncier n'est pas affirmé et reconnu, non seulement les « forêts noires » que l'État n'a pas les moyens de préserver, mais également les « espaces interstitiels » entre terroirs où le système coutumier de gestion des réserves foncières n'a plus la capacité de s'opposer à l'installation de migrants, voire à l'empiétement de citadins. Quant aux espaces pastoraux, c'est sur eux que porte l'insécurité la plus grave... D'une extrémité à l'autre de l'espace sahélo-soudanien, aucune législation, traditionnelle ou moderne, n'a réussi, si tant est qu'elle l'ait voulu, à faire respecter les territoires pastoraux (pourtant « l'avenir de l'élevage soudano-sahélien est dans la réussite de la territorialisation pastorale » prévient Jean Gallais<sup>(3)</sup>), surtout si des équipements comme des forages, ou des innovations spéculatives comme les cultures maraîchères fouettent l'ardeur des défricheurs.

Cette course à la terre s'accompagne de techniques expéditives de mainmise sur l'espace dont les conséquences sur l'environnement sont lourdes. D'abord, parce que les préoccupations écologiques sont par nature étrangères à toute agriculture pionnière, aux visées foncières dont toute colonisation agricole est porteuse, à la situation de précarité que tout « étranger » éprouve durant la première étape de son installation. Mais à ces conséquences inscrites dans la logique des pratiques coutumières associant défrichement et mainmise sur la terre, s'ajoutent celles qui résultent de la stratégie défensive des communautés autochtones dont les réserves foncières sont menacées : pour elles, pas d'autre solution pour y affirmer leurs droits que de pratiquer à leur tour des défrichements préventifs et expéditifs. Et l'on aboutit à ce paradoxe que le meilleur moyen pour des villageois soucieux d'assurer un patrimoine foncier à leurs enfants, c'est de brûler la forêt que leurs ancêtres ont soigneusement préservée. Les communautés Bwa de l'Ouest Burkinabé, par exemple, ne procèdent pas autrement pour faire face à « l'invasion » des défricheurs Mossi. Ainsi, pratiques coutumières (« la terre à qui a défriché la forêt ») et droit moderne (« les terres

3. Jean Gallais, « La situation de l'élevage bovin et le problème des éleveurs en Afrique occidentale et centrale », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, avril-juin 1979, p. 113-138.

vacantes appartiennent à l'État ») conjuguent leurs effets pour contrecarrer toute gestion des réserves foncières respectueuse de l'environnement.

Les menaces que fait peser l'ambiguïté de la situation foncière sur l'utilisation actuelle du sol ont également leur volet technique qui révèle les limites ou les failles, voire les effets négatifs, du droit « traditionnel ». Ainsi dans les systèmes de culture encore extensifs, la réduction des jachères n'entraîne pas nécessairement une évolution des pratiques foncières favorisant initiative et responsabilité synonymes de gestion à long terme et d'investissements (par exemple, il peut demeurer interdit aux détenteurs d'un simple droit de culture de planter des arbres ou de procéder à des aménagements). Symétriquement, la dégradation de certains systèmes intensifs peut relever, au moins partiellement, d'explications foncières : témoin, la décrépitude du parc Sérèr dont le renouvellement n'entre plus dans le projet collectif d'entretien d'un patrimoine lignager sans être pris en charge dans le cadre d'une gestion privée. Les carences du système coutumier sont plus évidentes encore dans le domaine pastoral : faute d'une réglementation foncière claire et appliquée avec rigueur, trop de forages profonds, par exemple, ont été, soit rendus inutilisables – la concentration incontrôlée du bétail ayant détruit les pâturages périphériques – soit détournés de leur vocation, les cultivateurs ayant refoulé les éleveurs et mis la main sur les terres desservies par les points d'eau pérennes.

Une autre menace, de nature technique, sur la tenure coutumière réside dans la modernisation des systèmes de culture : la démonstration la plus exemplaire en est apportée par le tracteur dont la diffusion, bien qu'encore limitée, bouleverse autant le foncier que l'usage du sol. Ainsi, en zone cotonnière, son utilisation n'est justifiée que sur des exploitations de plusieurs dizaines d'hectares et véritablement rentable, compte tenu des rotations indispensables, qu'à partir d'une cinquantaine, alors que l'exploitation moyenne se situe autour de cinq hectares... Or, à qui appartiennent les tracteurs ? A des notables, chefs ou marabouts, à des commerçants, à de hauts fonctionnaires, bref, à des personnalités étrangères à la communauté paysanne même si elles en sont issues. Si la culture attelée s'accommode, au prix d'échanges et d'empiétements concertés sur les jachères villageoises, des pratiques coutumières, le tracteur apparaît comme l'outil, par excellence, de la mainmise sur la terre, de la pression extérieure sur la gestion traditionnelle des terroirs, de la menace sur la sécurité foncière des collectivités paysannes.

Plus globalement, la gestion de l'espace rural est menacée par l'intérêt attaché par les bourgeoisies urbaines aux investissements fonciers. L'attention des citoyens se porte en premier lieu sur les périphéries urbaines où la spéculation est d'autant plus active que la

croissance spatiale des villes accompagne, et souvent encore, précède leur croissance démographique. Cette forme de pression peut toucher la campagne : en pays Bamiléké, par exemple, où la réussite des émigrants doit s'exprimer par l'édification d'une résidence dans la chefferie d'origine et où le morcellement du sol consécutif à la densité facilite la multiplication des parcelles, la spéculation sur les sites constructibles des villages atteint la même ardeur qu'à la périphérie des villes. Mais la bourgeoisie urbaine et les cadres de toutes natures s'intéressent aussi à la terre en tant qu'instrument de production, et même comme placement financier : périmètres maraîchers autour des capitales, grandes plantations, aménagements hydro-agricoles constituent autant de domaines où notables, fonctionnaires, cadres du secteur privé investissent prioritairement. Pas un fonctionnaire ivoirien qui n'ait sa plantation et ne se dise planteur ; pas un commerçant nigérien de quelque envergure qui n'ait son verger ; pas un dignitaire Mourid qui ne cherche à disposer d'un périmètre rizicole dans la vallée du Sénégal ; pas un émigré de cette même vallée dans la région parisienne qui ne rêve d'acquérir quelques casiers irrigables à proximité de son village. Il arrive même que des cas d'authentiques rentes foncières apparaissent : il y a près de vingt ans déjà que J. Boutrais <sup>(4)</sup> a démonté le système de fermage imposé par les Mandara aux montagnards s'installant dans la plaine de Mora, au Nord Cameroun, et souligné la nécessité d'une législation foncière claire.

Force est donc de reconnaître l'existence d'un marché foncier qui tend à balayer le droit coutumier dans nombre de situations où la terre est vendue ou louée soit parce qu'elle est source de profits monétaires, soit parce qu'elle est gage de prestige social, la conjonction de « terres neuves », d'innovations agricoles et de main-d'œuvre disponible, quand ce n'est pas d'investissements publics, attirant en priorité les investisseurs et assurant la victoire de l'argent sur la tradition.

La dernière menace sur le foncier rural que nous identifions est d'origine et de nature politique. Partout, l'État s'est déclaré propriétaire éminent du sol, ce qui, dans la majorité des cas, n'a guère de conséquences pratiques sur la vie des communautés villageoises. Partout, il dispose d'un domaine public (forêts classées, domaine forestier national, réserves sylvo-pastorales, etc.) pouvant comporter différents types de statuts, dont il est rarement en mesure d'assurer un contrôle effectif. Or, une grande partie de ce « domaine public » représente la réserve foncière nationale : dans la plupart des cas, l'impuissance de l'État (quand ce n'est pas la complicité de certains

4. Jean Boutrais, « Compétition foncière et développement au Nord du Cameroun : la plaine de Mora », *Cahiers de l'ONAREST*, octobre 1978, p. 53-90.

de ses agents) fait de ces espaces forestiers le théâtre d'un véritable pillage, à commencer par celui des fabricants de charbon de bois qui approvisionnent les villes en combustible de cuisine. Mais, l'État n'est pas seulement menaçant par son impéritie, par son incapacité à protéger et à gérer un patrimoine national. Il peut l'être aussi par des décisions régaliennes bafouant toute forme de droit et réduisant à merci une coutume impuissante et une loi manipulée. Deux exemples, empruntés pourtant à des régimes très différents, suffisent à illustrer la précarité des droits coutumiers face à la pression politique. Au Togo, la décennie quatre-vingt a été marquée, à proximité de la vallée de l'Oti notamment, par une politique d'extension des périmètres forestiers classés – en fait, du domaine de chasse du Général-Président – d'une incroyable brutalité : nul, à ma connaissance, n'a pu faire jusqu'ici le compte des villages « déguerpis » de force par l'armée, ni mesuré la surface des terroirs dont ils ont été spoliés.

Dans un tout autre contexte, en 1991, une décision du Président de la République du Sénégal a « mis à la disposition » du Khalife général des Mourid 45 000 hectares appartenant à la réserve sylvo-pastorale de Khelcom (qui en comptait 70 000), dans le Saloum ; leur déboisement expéditif par des nuées de fidèles exaltés a fait place à l'installation de « dara »<sup>(5)</sup> dont la première tâche a été de chasser sans ménagement les éleveurs : un territoire pastoral sur lequel les Peul détenaient des droits immémoriaux (qu'avait d'ailleurs reconnus le pouvoir colonial en classant la forêt au début du siècle) s'est mué soudain, à la suite d'un choix politique insouciant de toute réglementation foncière, en champ d'expansion de la confrérie Mourid, en « propriété du Khalife » diraient les intéressés...

Comment l'ensemble des menaces que nous venons d'inventorier sommairement ne feraient-elles pas peser sur les communautés villageoises ou pastorales un sentiment diffus mais croissant d'insécurité foncière ? Et parfois de frustration et de révolte ? A quoi il convient d'ajouter des facteurs conjoncturels de tension, la « crise » en cours ayant, sur le foncier, deux conséquences directes ; d'une part, la multiplication des cas de mise en gage de la terre pour pallier la chute des revenus monétaires ou faire face à l'endettement ; d'autre part, le retour au village de migrants rejetés des villes par le chômage et retrouvant leurs droits sur les terres familiales. Ainsi, dans le cadre d'un espace chaque jour davantage « fini », les pratiques coutumières perdent leurs vertus et sont de moins en moins en mesure de faire face

5. Exactement « daara de tarbiya », sortes de « chantiers de jeunesse » étrangement disciplinés où l'enseignement associe aux études coraniques le culte du travail agricole et la soumission absolue aux ordres du Khalife.

à la compétition sur la terre induite par la démographie et par le développement d'un marché foncier. Et face aux ambitions des puissants ou à l'arbitraire de l'État, les législations officielles révèlent leurs carences ou leur impuissance. Mais la clarification des questions foncières n'est pas seulement imposée par les menaces dont l'espace est l'objet : elle l'est aussi par un certain nombre de nécessités.

## CLARIFICATION ET SÉCURITÉ FONCIÈRES

Quelle que soit la place respective réservée aux pratiques coutumières et à l'intervention de l'État, le premier objectif de toute politique foncière ne peut être que garantir aux paysans la sécurité de leurs terroirs, aux pasteurs, l'utilisation de leurs terrains de parcours. Objectif aussi difficile à atteindre, et d'abord à définir sur le terrain, qu'il est simple à exprimer. Mais son affirmation est primordiale car l'on ne soupçonne pas la sensibilité des populations à toute rumeur, *a fortiori* à toute menace fondée intéressant le domaine foncier, surtout lorsqu'elles touchent des sociétés ayant conscience de leur vulnérabilité structurelle et ayant fait l'expérience de leur fragilité politique. On a déjà évoqué l'irruption de la colonisation agricole dans l'espace pastoral Peul. De leur côté, les paysanneries lignagères sont d'autant plus attachées à leurs conceptions et à leurs pratiques qu'elles sont souvent enracinées dans des terroirs valorisés par des aménagements séculaires. Ainsi, l'incompatibilité entre la loi sénégalaise sur le Domaine National et le droit foncier diola marqué par une farouche appropriation individuelle des rizières, apparaît comme l'un des facteurs majeurs des événements ayant endeuillé, ces récentes années, la Basse-Casamance. Paradoxe illustrant les difficultés de toute législation nationale : cette même loi tenue par les Diola comme un instrument de spoliation est considérée dans le Bassin de l'arachide comme assurant aux paysans la pérennité de leurs terroirs.

Le second objectif d'une clarification mettant fin aux ambiguïtés et aux incertitudes foncières doit être de favoriser le développement agricole. La sécurité foncière est en effet la condition première de tout investissement productif, de tout souci de gestion à long terme, de toute démarche visant au renouvellement de la fertilité du sol, bref, de tout effort d'intensification. « Une gestion plus intensive du capital plantations passe par une plus grande sécurité foncière » affirme à juste titre F. Ruf <sup>(6)</sup>, à propos de la Côte d'Ivoire. *A fortiori*, cette règle est-elle plus rigoureuse encore lorsque sont en cause des investissements ou des travaux ne portant fruit qu'à long terme ou dont la rentabilité

6. François Ruf, *Stratification sociale en économie de plantation ivoirienne*, Thèse de doctorat, Université Paris X, 1988.

financière n'est pas garantie ; s'agissant, par exemple, d'aménagements anti-érosifs des versants, de travaux de drainage ou d'irrigation, d'entretien ou d'édification d'un parc arboré, en somme, d'opérations réalisées naguère par l'accumulation du travail des générations successives, ils sont désormais nécessairement associés à la sécurité foncière portant sur le long terme, c'est-à-dire, assurée à la fois à l'exploitant et à ses héritiers. Une telle garantie, en donnant à chaque exploitation une base terrienne stable, apparaît, par ailleurs, comme un palliatif irremplaçable de la dissolution des structures villageoises ou lignagères qui encadraient naguère toute la vie des sociétés agraires. D'autre part, le développement est inséparable de l'accès au crédit, de la possibilité d'investir : quelle meilleure caution que la terre le paysan peut-il apporter, à condition que le statut de ses champs soit clair ? Au demeurant la mise en gage de la terre (ou des plantations), pratique la plus courante d'accès au crédit en milieu rural, ne devrait-elle pas pousser à identifier, à responsabiliser l'emprunteur, à préciser ses droits sur l'objet du nantissement ? Inversement, l'absence d'un règlement clair de la situation foncière des grands aménagements rizicoles n'apparaît-elle pas comme une explication essentielle des difficultés de gestion qu'ils connaissent tous, de la vallée du Sénégal à celle du Logone, voire au fossé de l'Alaotra ? Enfin, la sécurité foncière conçue comme facteur du développement agricole ne peut manquer de répondre aux préoccupations contemporaines touchant à l'environnement : une communauté ne peut les prendre en compte, si elle n'a pas conscience qu'il est un produit social, qu'elle en est donc responsable, et elle ne peut s'en soucier si elle n'a pas le sentiment d'une alliance avec le temps, c'est-à-dire, la certitude qu'elle a devant elle la durée pour le gérer ou le transformer.

Commencent enfin à apparaître, parmi les facteurs poussant à accélérer et à contrôler la transition foncière, les exigences d'ordre proprement social. On a rappelé les mérites des droits (ou des pratiques) coutumiers, et souligné que leur souplesse, leur caractère pragmatique et même redistributif, les garanties qu'ils apportent à l'exploitant, l'inaliénabilité qu'ils confèrent au patrimoine commun avaient l'immense mérite d'avoir, jusqu'ici, évité que l'Afrique noire connaisse toute forme de question agraire et notamment ses deux tares essentielles, le latifundia et le paysannat sans terre. Mais l'apparition d'un marché foncier assortie de la laïcisation de la terre change radicalement la situation et les perspectives, surtout lorsqu'à la faveur d'investissements publics, certains périmètres, certains sites ou certaines régions attirent la spéculation. Déjà, dans des régions de plantations solidement peuplées où les transactions foncières sont devenues banales, par exemple, dans le Sud-Est ivoirien, les jeunes se sentent exclus du

partage des dernières forêts dont ils dénoncent l'accaparement par les « gens du haut » tandis qu'ils sont eux-mêmes poussés à l'émigration. Qui donc au Sénégal est en mesure d'acheter des terres à vocation maraîchère, d'acquérir des périmètres irrigués ou d'investir dans leur aménagement, d'y faire travailler des salariés, des « fermiers » ou des disciples, sinon des notables, des marabouts, des citoyens, hauts fonctionnaires ou gros commerçants, et même des travailleurs émigrés, lesquels investissent couramment leurs économies non plus dans du bétail, comme naguère, mais pour partie, dans l'immobilier urbain et le reste, dans les terres aménagées de la Vallée. Quant à la rive mauritanienne de celle-ci, elle connaît une évolution singulière, puisque la suppression officielle du régime coutumier par une ordonnance de 1983 et le passage à la propriété privée y a eu pour résultat pratique le renforcement de l'appropriation seigneuriale, surtout sur les périmètres aménagés ou susceptibles de l'être, aux dépens des « Haratin », plus ou moins sommairement éliminés de la course à la terre.

## **DU TERROIR AU FINAGE**

Ce dernier exemple suffit à rappeler que le foncier est le reflet des rapports sociaux et que les problèmes qu'il soulève sont de nature politique, par conséquent que la déontologie impose au chercheur, surtout s'il est étranger, une particulière discrétion. Il souligne également à quel point le fossé peut être profond entre les intentions affichées par le législateur et les interprétations, voire les dérives que les textes peuvent subir sur le terrain. Il n'est pas pour autant interdit d'exprimer quelques réflexions de portée générale inscrites dans la logique de toute approche géographique.

La première est sans doute, qu'à des degrés divers, la nécessité d'une clarification foncière apparaît partout, même si des solutions empiriques, juridiquement bâtarde, fonctionnent, jusqu'ici, sans crise majeure – la faim de terre qui rend si largement compte de la situation tragique du Rwanda et du Burundi dérivant du surpeuplement et non pas du statut de la terre.

Du rapide survol que nous avons opéré découle, en second lieu, l'idée que la diversité des situations interdit d'avancer tout « modèle ». Même les dispositions les mieux étudiées – c'est le cas de la loi sénégalaise sur le Domaine National – peuvent, au niveau d'un même pays, avoir des effets pervers ou des interprétations fâcheuses, ce qui peut justifier la prudence législative dont font preuve en ce domaine certains États, comme la Côte d'Ivoire, où, trente ans après l'adoption d'une loi foncière posant les grands principes, les décrets d'application ne sont pas publiés...

Quelle que soit la hardiesse ou la sagesse de la démarche, il reste que l'objectif initial de toute législation intéressant la terre ne peut être que d'assurer la sécurité foncière des communautés paysannes, en reconnaissant et en confirmant leurs droits tels qu'ils résultent de la culture locale, c'est-à-dire en apportant, soit au niveau du village, soit à celui du lignage, soit à celui de la famille, la garantie d'un droit d'usage libre, imprescriptible et héréditaire. Un tel projet est naturellement inséparable de mesures visant à régler et à contrôler la vague de fond qui porte à l'appropriation privée de la terre, spécialement dans les zones encore non affectées à la mise en valeur agricole. Les difficultés d'application d'un tel projet, si lointain que soit fixé son terme, supposent autant d'innovations, ou, si l'on préfère, d'imagination, au plan conceptuel qu'au plan méthodologique. Une idée apparemment simple mais difficile à appliquer et d'abord à admettre, est celle du pluralisme du statut des terres au sein d'un même pays, en fonction d'une part de leur affectation actuelle, mais également de leur mode de gestion, de dévolution et de transmission traditionnels. Non moins délicate est la transformation nécessaire du rôle de l'État et du comportement de ses services. Ainsi, peut-on concevoir la reconnaissance d'un domaine public villageois, et pas seulement de l'État, assortie d'une large décentralisation du service des Eaux et Forêts et du transfert aux communautés rurales d'une grande partie de ses tâches et de ses responsabilités. De même, doit émerger ou se préciser le concept d'un domaine pastoral soumis à ses propres règles de gestion, où l'État transférerait à des groupements d'éleveurs dotés d'une organisation appropriée l'essentiel de son pouvoir sur l'espace. Enfin, toutes les formes de syncrétisme, entre la coutume et le droit occidental, regardé comme moderne et unificateur, doivent être envisagées : ainsi peut-on concevoir, par exemple, une propriété privée paysanne garantie par l'État et comportant libre jouissance, transmission par héritage, et même possibilité de vente, mais conditionnée conformément à une pratique africaine générale, à l'obligation de la mise en valeur. L'« isambu » du Rwanda, tel que l'analyse F. Bart <sup>(7)</sup>, est tout proche d'une telle formule.

Intéressant à la fois la conception de l'espace et la méthodologie d'une démarche accompagnant et contrôlant, dans la mesure du possible, la « transition foncière », se pose la question majeure de la définition et de la délimitation des territoires dont l'appartenance aux communautés rurales doit être reconnue et où la sécurité foncière doit être assurée. Là encore, pas de modèle uniforme, compte tenu,

7. François Bart, « Montagnes d'Afrique, terres paysannes : le cas du Rwanda », Bordeaux, CEGET-PUB, 1993, 588 p.

notamment, de l'hétérogénéité des conditions naturelles, de la diversité des organisations sociales, de l'éventail des densités de population. Mais un objectif et un principe étroitement liés : d'abord, fixer les bornes du territoire de chaque communauté agraire, c'est-à-dire donner des limites à chaque espace villageois, ou à chaque exploitation lignagère ou familiale, définir la base territoriale de toute entité sociale identifiée comme fonctionnelle ; en second lieu, lui reconnaître toute responsabilité dans l'utilisation, la répartition, la gestion de cet espace. Il s'agit en somme d'assurer la transformation du terroir, empreinte agraire et espace social à géométrie variable, en finage, territoire et cadre de vie aux limites précises et juridiquement reconnues. Telle est la conséquence première du passage d'un monde où la terre était abondante et où la ressource rare était la force de travail à une société où l'explosion démographique multiplie la main-d'œuvre et où la ressource disputée est désormais la terre.

Quant à la démarche susceptible d'être adoptée en vue de la réalisation d'un tel projet, elle peut naturellement offrir de nombreuses facettes en fonction des situations locales et des moyens disponibles mais il nous paraît évident que la cartographie, appuyée sur la photographie aérienne, est l'outil privilégié de toute clarification foncière et que sa première étape pourrait être l'établissement d'un document relevant l'emprise territoriale des communautés paysannes – ce qui ne préjuge nullement du choix du caractère, privé ou communautaire, de l'inéluctable appropriation de la terre. Enfin, la mise en œuvre d'un tel projet ne peut se concevoir (il est des évidences qu'il convient de rappeler) sans la participation effective des collectivités intéressées et d'abord de celles pour qui l'espace est, dès maintenant, « fini ». Leur emprise foncière est désormais un patrimoine à protéger et à valoriser, tandis que les réserves forestières sont devenues le théâtre de stratégies d'accaparement de plus en plus âpres. Une transition foncière qui ne réduise pas la terre à un enjeu, érige en nécessité que l'on passe du temps des terroirs au temps des finages.