

4. LA RÉFORME AGROFONCIÈRE ET LE DROIT COUTUMIER AU TOGO

Messanvi FOLI (*)

Traiter du droit coutumier foncier ne doit pas sembler, à première vue, répondre au vœu des organisateurs de ces journées qui est certainement de traiter de l'application des réformes agrofoncières en Afrique noire. Mais ce thème, nous l'avons choisi délibérément bien que nous soyons persuadé dès le départ que nous ne pourrions pas l'étudier à fond, nous pensons, néanmoins, que les brèves réflexions que ce thème nous amènera à faire peuvent servir de point de départ à des études plus approfondies.

Notre intention n'est pas de parler de la réforme agrofoncière en tant que telle. Il ne s'agit pas non plus pour nous de traiter du droit coutumier foncier en tant que tel. Nous voulons concrètement analyser quel a été l'impact du droit coutumier foncier sur la réforme agrofoncière. En d'autres termes quelle fut l'influence de la coutume sur la réforme agrofoncière.

L'importance de ce thème de réflexion n'échappe à personne car, comme il est mentionné dans une étude de la F.A.O., « les chances de succès d'une réforme agraire sont proportionnelles à son degré d'adaptation au régime foncier dominant et à la structure économique et sociale du pays envisagé » (1). En somme par cette brève analyse, nous voulons mesurer le degré d'applicabilité de la réforme agrofoncière togolaise.

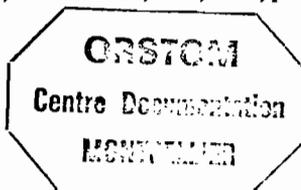
Pour ce faire, il nous faut essayer de voir dans quelle mesure la réforme togolaise actuelle est adaptée au régime dominant c'est-à-dire au régime coutumier. Nous savons que dans presque tous les pays africains anciennement colonisés par la France, il existait un certain dualisme au niveau du régime foncier. Nous avons d'un côté le régime dit réglementaire (2) et de l'autre le régime coutumier. Aucun auteur, jusqu'à présent, n'a nié que malgré des dizaines d'années d'application du décret du 24 juillet 1906 instituant le régime d'immatriculation des immeubles au livre foncier, le régime coutumier soit demeuré le régime dominant. C'est pourquoi nous estimons que mesurer le degré d'applicabilité de nos diverses réformes, c'est essayer d'analyser ces réformes par rapport au droit coutumier foncier.

Une réforme foncière digne de ce nom, nous le savons, doit concerner aussi bien le système d'appropriation que le système d'exploitation de la terre car, pour nous, le terme « régime foncier » désigne aussi bien le système d'appropriation que le système d'exploitation des terres. Dans ces conditions, nous nous proposons d'étudier la réforme et le droit coutumier foncier, d'une part au niveau des modes d'appropriation des terres et, d'autre part, au niveau

(*) Nous sommes redevables à M. Foli de nous avoir communiqué, grâce à ce texte, l'expérience de la commission togolaise de codification de la réforme foncière (*notes des Éditeurs*).

(1) Cf. Série d'études de la F.A.O. sur les régimes fonciers, *Études agricoles*, n° 17.

(2) Il s'agit du régime issu de l'application au décret du 24 juillet 1906. Voir pour plus de détails, FOLI Messanvi, thèse de droit, Paris, 1970, p. 60 et s.



A2618 ex 2

F2618 ex. 2

des modes d'exploitation. Ainsi se dessine le plan que nous nous proposons de suivre.

Nous verrons dans une première partie la réforme et le droit coutumier foncier au niveau des modes d'appropriation des terres et, dans une deuxième partie, la réforme et le droit coutumier foncier au niveau des modes d'exploitation des terres. Mais, quelles que soient les conclusions auxquelles nous amènera cette étude comparative, nous sommes convaincus de l'existence d'entraves sérieuses à l'application de la réforme actuelle. C'est pourquoi nous consacrerons une troisième partie aux entraves possibles à l'application de la réforme togolaise et aux suggestions qu'on peut apporter.

La réforme et le droit coutumier foncier au niveau des modes d'appropriation des terres

Une réforme, dans nos pays, doit s'intéresser, pour être efficace, aux modes d'appropriation des terres. Mais, pour répondre concrètement à notre question, c'est-à-dire pour bien apprécier les impacts que le droit coutumier foncier a sur la réforme agrifoncière au Togo dans le domaine de l'appropriation des terres, il semble opportun d'analyser d'abord les modes d'appropriation des terres dans le droit coutumier et ensuite les modes retenus par la réforme afin de les comparer.

Les modes d'appropriation des terres dans nos coutumes

Dans les coutumes africaines, la terre est un bien susceptible d'appropriation. En dehors des modes plus ou moins modernes d'appropriation des terres que nous n'analyserons pas, à savoir les contrats translatifs de propriété (vente, donation) et la transmission successorale des droits coutumiers fonciers, la propriété foncière peut s'acquérir dans les coutumes africaines par un fait matériel, le fait de s'installer sur une terre, de la délimiter, de la mettre en valeur. C'est ce fait matériel qu'on appelle occupation.

Que l'occupation soit un mode d'acquisition des droits sur la terre, cela n'est plus à démontrer. C'est un point admis par tous les auteurs. Il en est de même pour les tribunaux. Par exemple, dans une affaire dont a eu à débattre le tribunal d'appel d'Atakpamé, nous relevons dans les dépositions d'une des parties le passage suivant : « Suivant la coutume de Sodo, la terre et les champs, c'est-à-dire le terrain et les plantations qu'il supporte, sont à moi ; c'est ma propriété car je suis le premier occupant. » Il est donc admis que l'occupation est un mode d'acquisition du droit coutumier foncier.

Mais le problème se pose de savoir en quoi consiste la notion exacte d'occupation. C'est en déterminant cette notion que nous pourrions mesurer l'influence exacte que le droit coutumier a eu sur la réforme à ce niveau.

Dans les coutumes africaines deux éléments concourent pour déterminer la notion de l'occupation. D'abord le fait de marquer la présence d'un individu ou d'une collectivité sur un terrain, c'est-à-dire le fait de s'installer sur une terre et de la délimiter. Ensuite le fait de transformer fondamentalement la physionomie du terrain c'est-à-dire la mise en valeur. De ces deux éléments, seul le dernier, c'est-à-dire la mise en valeur retiendra notre attention.

Dans les coutumes africaines, le travail est un élément essentiel dans l'acquisition et l'appropriation des terres. C'est cet élément qui constitue,

en dernière analyse, le fondement de la propriété coutumière. Pour que l'occupation soit complète et puisse produire ses effets, il est nécessaire qu'elle se concrétise par une mise en valeur effective du terrain. Un grand nombre d'auteurs ont souligné le rôle primordial que joue l'élément travail dans les sociétés africaines. Telle est également la position de la jurisprudence. Ainsi, dans un arrêt rendu le 22 mai 1965, le tribunal coutumier d'appel d'Atakpamé déclarait : « Attendu que pour connaître celui qui est devenu le véritable propriétaire du terrain et des plantations, il faut rechercher celui qui l'a mis en valeur. » C'est la conception que se font les paysans eux-mêmes de l'origine de leurs droits. En effet, un témoin, dans un procès, déclarait ceci : « X a mis en valeur le terrain que nous avons visité l'autre jour ; il avait planté de l'igname, du riz, du café et du cacao. Comme c'est lui qui l'a mis en valeur... j'affirme que le terrain lui appartient. » Dans cette citation, la dernière phrase est très importante : le témoin qui est un paysan dit : « Comme c'est lui qui l'a mis en valeur, j'affirme que le terrain lui appartient. » Donc la justification possible des prétentions de la partie en faveur de laquelle il témoigne est la mise en valeur du terrain. Du moment que cette partie est l'auteur de la mise en valeur, le terrain doit lui appartenir. Tout cela nous montre bien que seul le travail compte dans l'appropriation des terres au Togo. Mais le problème se pose de savoir ce que l'on entend par mise en valeur.

Dans les coutumes africaines, la mise en valeur est une notion très réaliste. Mettre en valeur un terrain, c'est l'avoir défriché, car il s'agit, la plupart du temps, de terrains en friches. Le défrichement est le premier acte qui transforme la physionomie initiale des terres. Cet acte est si important que, pour les paysans africains, la meilleure façon de montrer qu'on est propriétaire d'un terrain, c'est de démontrer qu'on est le premier à le déchiffrer (à porter le premier coup de hâche). Une partie à un procès déclarait en substance : « Comme je suis le premier à avoir défriché cette parcelle en 1936, elle est désormais à moi seul. » Mais, selon nous, il ne suffit pas de défricher un terrain pour être considéré comme propriétaire de ce terrain. Il faut aussi et surtout pratiquer des cultures sur le terrain défriché. Quand le témoin que nous avons déjà cité disait : « X a mis en valeur le terrain que nous avons visité l'autre jour, il avait planté de l'igname, du riz, du café et du cacao » ; il veut montrer par là que celui en faveur duquel il témoigne ne s'est pas contenté de défricher le terrain, mais qu'il y a pratiqué des cultures. Donc, mettre en valeur un terrain, ce n'est pas seulement le défricher, mais aussi et surtout le complanter. L'élément essentiel qu'on doit prendre en considération dans la notion de mise en valeur est, selon nous, la complantation du terrain défriché. Mettre en valeur, c'est faire acte de production. Celui qui se contente de défricher les terres et ne procède pas à leur complantation ne doit pas être considéré comme ayant acquis la propriété des dites terres. Sinon l'occupation deviendrait un moyen d'accaparer et de monopoliser les terres sans qu'une véritable mise en culture n'intervienne.

L'occupation, telle que nous venons de l'analyser, constitue le moyen par excellence d'acquérir des droits sur les terres dans les coutumes africaines. Certes, il existe d'autres modes d'acquisition des terres comme nous l'avons indiqué. C'est le cas de la vente, de la donation et de la transmission successorale. Mais ces divers modes, qui sont le résultat pour certains de la dégradation de nos coutumes, n'ont pas la même importance que le travail. Ils ne constituent pas les éléments caractéristiques de nos coutumes foncières au niveau de l'appropriation des terres. Seule la mise en valeur constitue cet élément caractéristique. Pour bien apprécier l'influence que cet élément a eu

sur la réforme agrofondcière au Togo, il nous faut maintenant analyser les modes d'acquisition des terres dans cette réforme.

Les modes d'appropriation des terres dans la réforme agrofondcière

On ne peut pas affirmer que le législateur togolais ait consacré des dispositions spéciales dans la réforme aux modes d'appropriation des terres. Néanmoins, ces modes ressortissent à deux textes combinés : articles 1 et 2 de l'ordonnance du 6 février 1974. Ces textes stipulent en effet que les terres peuvent être détenues, soit en vertu d'un titre foncier, soit en vertu du droit coutumier. Le législateur togolais ne fait pas de distinction entre les droits acquis suivant un titre foncier et ceux acquis suivant le droit coutumier. La propriété coutumière et la propriété acquise conformément au régime réglementaire sont mises sur un pied d'égalité et subissent le même sort. Ce point est très important et appelle plusieurs observations.

En effet, indépendamment du fait que le législateur togolais confond en une seule catégorie ces deux sortes de droits fonciers, qu'il n'oblige pas les propriétaires coutumiers à recourir à l'immatriculation pour se faire reconnaître leur droit, comme c'est le cas dans certaines réformes africaines, la remarque la plus importante qui nous intéresse dans le cadre de cette analyse c'est que le législateur togolais prend en considération les modes coutumiers d'acquisition des terres. L'économie même de ce texte montre que ces modes coutumiers sont devenus les moyens presque uniques d'acquérir et de conserver la propriété foncière. De l'article 3 on peut déduire que le droit de propriété n'est reconnu et garanti que sur les terres mises en valeur, les terres sur lesquelles il existe une « emprise permanente individuelle ou collective ». En somme, la réforme a retenu la mise en valeur effective comme mode d'acquisition des terres. La terre n'est considérée comme appropriée que si elle est cultivée. Dans tout ceci rien n'est nouveau. Quand on lit les textes d'une façon superficielle, on croit qu'à ce niveau le législateur togolais a innové. En fait ce n'est qu'une confirmation pure et simple de la règle coutumière. Dans la coutume, nous le savons, l'élément-travail, la mise en valeur (ce que nous avons appelé occupation) était par excellence le mode d'acquérir la terre. Donc, à ce niveau, le législateur n'a fait que confirmer la coutume. Toutefois tout n'est plus comme avant, car tout en confirmant la coutume sur ce point, le législateur a tiré de cette règle des conséquences logiques que la coutume n'avait pas su tirer.

En effet, l'introduction dans la législation moderne de l'élément-travail comme principal mode d'acquisition et de consolidation du droit de propriété foncière pose évidemment le problème des terres qui ne sont pas mises en valeur, les terres incultes. Si la terre n'est considérée comme appropriée que si elle est cultivée, qu'en est-il des terrains qui ne sont pas mis en valeur ? Cette question aurait pu être valablement posée avant la réforme. La coutume elle-même admettait que l'occupation dans le sens que nous avons vu, était le mode essentiel d'acquisition des terres. On aurait pu déjà se demander quel est le sort des terres non occupées. En toute logique on aurait pu dire que les terres non occupées, non mises en valeur, devaient être considérées comme vacantes et sans maître, non appropriées. C'est cette pure logique qu'on avait évitée à cause d'ailleurs des conditions économiques, sociales et surtout politiques d'alors. C'est cette logique que le législateur moderne n'a pas cru bon, à juste titre d'ailleurs, de devoir éviter et qui semble dérouter aujourd'hui les gens. L'article 4 de l'ordonnance répond concrètement à cette

question de pure logique : « Les terres incultes à ce jour appartiennent à la nation dont elles constituent le domaine foncier national mis à la disposition des citoyens dans les conditions fixées en fonction des programmes d'aménagements ruraux, urbains ou industriels. » Cette disposition paraît sévère et spoliatrice. Mais nous disons que ce n'est qu'une conséquence logique de la règle dont personne ne conteste le bien-fondé puisqu'elle n'est qu'une transcription de nos anciennes pratiques traditionnelles. Cela renforce notre affirmation, confirmée par l'alinéa 2 de l'article 4 de l'ordonnance : « Toutefois, les individus et les collectivités qui se réclameraient propriétaires des terres ci-dessus qualifiées incultes ont le devoir de les mettre en valeur dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente ordonnance. » Cette disposition nous montre, une fois encore, que l'élément essentiel que le législateur prend en considération dans ses décisions, c'est le travail, la mise en valeur. Ces terres qui sont déclarées incultes peuvent échapper à l'incorporation au domaine foncier national si elles sont mises en valeur. On voit qu'il ne s'agit pas de spolier les propriétaires. Le but du législateur est de les pousser à l'exploitation rationnelle de leurs terres. Nous voyons ainsi qu'en fait le législateur n'a pas innové en la matière. Il n'a fait que confirmer une pratique qui existait déjà et tirer les conséquences qui s'imposent de cette règle coutumière. Une autre disposition nous montre que le législateur n'a pas cherché à innover et a essayé d'être le plus proche possible des pratiques coutumières : c'est l'article 6 de l'ordonnance. Selon ce texte, « l'extinction des droits coutumiers fonciers sur les terres en question n'est toutefois pas applicable aux superficies actuellement exploitées et adjacentes à ces dernières et si l'étendue de la zone où elles sont situées et les conditions qui y prévalent le permettent ». Malgré la rédaction floue et un peu discutable de cette disposition, qu'est-ce que le législateur veut consacrer ? Le législateur consacre dans cette disposition la pratique coutumière de réserve foncière. Tout le monde sait que la terre, dans nos sociétés, est un moyen de subsistance. Aussi, la génération actuelle a-t-elle le devoir de la préserver pour les générations futures. D'où la pratique de réserve des terres qu'on retrouve dans presque toutes les familles. C'est cette pratique que la réforme consacre dans son article 6.

En conclusion nous pouvons dire qu'au niveau de l'appropriation, la réforme a essayé d'être le plus proche possible des règles coutumières. Nous aurions pu prendre bien d'autres exemples tels que les caractéristiques du droit de propriété lui-même. Dans la réforme, la propriété garde bien le caractère collectif que nous lui connaissons dans le droit coutumier. Munis de tous ces éléments, nous nous demandons alors ce qui effraie tant les populations dans la réforme actuelle. Nous pensons que c'est une méconnaissance de la réforme elle-même qui crée cette méfiance. Ou alors c'est le système d'exploitation des terres retenu dans la réforme qui constitue cet élément nouveau qui fait peur aux gens ? Pour répondre à cette question, nous allons, à présent, analyser la réforme et le droit coutumier au niveau des modes d'exploitations des terres.

La réforme et le droit coutumier au niveau des modes d'exploitation des terres

Comme nous l'avons fait au niveau des modes d'appropriation des terres, il nous faut analyser les modes coutumiers d'exploitation des terres et les modes modernes retenus par la réforme afin de mesurer l'influence que la coutume a eue sur la réforme à ce niveau.

L'exploitation des terres dans les coutumes

Tout comme pour l'appropriation de la terre, les diverses coutumes africaines ont mis au point certains principes généraux d'exploitation de la terre. Certes, à côté de ces principes généraux, il existe aussi certains contrats coutumiers dont le but est de faciliter l'exploitation de la terre. Malheureusement, ces contrats ne retiendront pas notre attention ici. Nous centrerons notre analyse uniquement sur les principes généraux d'exploitation des terres.

La terre est un bien collectif et doit, par conséquent, profiter collectivement aux hommes. Tel est le principe qui prévaut au niveau de l'appropriation de la terre dans les coutumes togolaises. Mais si, à ce niveau, les coutumes ont réussi à imposer une conception collectiviste de la propriété, il n'en est pas de même sur le plan de l'utilisation de la terre. Certes, l'histoire a fait état de l'existence dans nos sociétés des exploitations collectives. A ce stade d'évolution, les membres de la collectivité exploitaient ensemble les terrains mis à leur disposition. Ils mettaient dans un même grenier les récoltes et le chef de famille se chargeait de donner à chacun la part de récolte nécessaire à sa subsistance. Dans certaines régions du Togo, on peut encore rencontrer les vestiges de ce système d'exploitation collective de la terre. Mais c'est déjà une exception qui n'existe que pour les exploitations héritées d'un auteur commun et qui n'ont pas fait l'objet d'un partage. Aujourd'hui la règle est que si l'appropriation de la terre est collective, son exploitation est individuelle.

En effet, les coutumes africaines considéraient l'utilisation de la terre comme une affaire personnelle et individuelle. Chacun doit, par son travail, pourvoir à sa propre subsistance et à celle des siens. Cette règle peut paraître insolite dans une société africaine où la solidarité familiale est légendaire. En réalité, la solidarité familiale continue à jouer, mais à certaines conditions. En règle générale, tout homme valide, capable de produire, doit subvenir à ses propres besoins par son travail. La subsistance d'un foyer, d'un individu, dépend de la force de travail de ce foyer, de cet individu. Ce principe a donné naissance à la règle d'appropriation individuelle des produits de la terre. Tout ce que l'homme crée lui appartient. Ainsi l'individu est propriétaire du champ qu'il crée. Il est propriétaire des produits de ce champ qui doivent profiter à lui seul et aux siens c'est-à-dire à son foyer. Cette règle d'appropriation individuelle des produits de la terre nous semble être le fondement même du principe d'exploitation individuelle de la terre. Si l'appropriation individuelle des produits de la terre n'était pas admise, le principe d'exploitation individuelle de la terre ne saurait s'imposer.

Si l'individu a l'obligation de subvenir par son travail à sa subsistance et à celle des siens, la famille, de son côté, a le devoir de mettre à sa disposition les moyens de production c'est-à-dire, dans le cas qui nous intéresse, la terre. Un auteur français écrivait à propos de la coutume voltaïque : « Tout se passe comme s'il existait un droit naturel de la terre, le droit qu'a chaque homme, qu'il appartienne à la communauté ou non, de se voir attribuer assez de terre pour, par son travail, assurer sa subsistance et celle de son groupe familial » (Boutillier, 1964). Cette remarque à propos de la Haute-Volta est également valable pour le Togo. En effet, c'est presque un devoir pour la famille d'attribuer à chacun de ses membres un lot de terrain. C'est ce droit naturel dont parle l'auteur cité qui se traduit par ce qu'on appelle droit de culture. Si la famille dispose sur la terre d'un droit de propriété, l'individu, membre de la collectivité, a, de son côté, un droit particulier d'utilisation de la terre. C'est ce droit particulier qu'on appelle droit de culture. C'est un droit qui se situe

essentiellement au niveau de l'utilisation de la terre, au niveau de l'exploitation de la terre. C'est le mécanisme de mise en valeur des terres familiales. L'exercice de ce droit est individuel.

Ce principe d'exploitation individuelle des terres produit des conséquences sur le plan économique qui ne sont pas très heureuses. Sur ce plan, le premier inconvénient est le morcellement exagéré des exploitations. Le deuxième inconvénient est la disparition progressive de tout esprit coopératif. Bref, le principe d'exploitation individuelle des terres, au lieu d'inciter la production par l'appât du gain personnel, ne favorise pas cette production.

Heureusement, le caractère individualiste de l'exploitation n'élimine pas toute forme de travail collectif. Nous entendons par travail collectif toute forme de travail fait en commun. Le travail collectif peut se présenter sous deux formes : travail collectif gratuit et travail collectif à base de réciprocité. C'est cette deuxième forme qui retiendra notre attention. Le travail collectif à base de réciprocité est une forme de travail qui se réalise à l'aide d'associations que certains auteurs dénomment société d'entraide, d'autres, sociétés de culture, certains autres parlant de contrats de travail coopératif et d'autres enfin de coopération informelle. Mais tous ces auteurs sont d'accord sur un point : l'association se forme essentiellement en vue de faciliter la mise en valeur des champs appartenant à chaque membre de l'association. Les sociétés de culture ont essentiellement trois buts :

- pallier l'absence traditionnelle de rapport employeur-salarié ;
- pallier l'inefficacité des outils utilisés ;
- venir à bout des travaux difficiles.

Notre intention n'est pas d'étudier les sociétés de culture. Nous voulons simplement montrer que, malgré l'existence du principe d'exploitation individuelle des terres, on sent la nécessité du travail collectif. Si nous avons analysé les sociétés de culture dans leur fonctionnement, nous constaterions qu'il s'agit d'un système très élaboré dans nos coutumes, qui constitue un embryon très appréciable de travail communautaire. Malheureusement, depuis quelques années, on note la disparition progressive des sociétés de culture qui font place au contrat de travail salarié.

Devant cette situation, quelles sont les mesures prises par le législateur togolais dans la réforme agrifoncière concernant les modes d'exploitation des terres ?

Les modes d'exploitation des terres dans la réforme

J.O. Muller (ouvrage cité), dans un rapport sur le Togo intitulé : « Le paysan face au développement » écrivait : « L'une des tâches principales à entreprendre dans le cadre des dispositions à prendre pour promouvoir le développement de l'agriculture consiste à encourager les initiatives en vue d'une communauté de production, afin de compenser la faiblesse économique des exploitations individuelles. » Ce vœu de Muller semble être entendu et exaucé par le législateur togolais. En effet, dans la réforme agrifoncière, le Togo a choisi une option fondamentale quant aux modes d'exploitation des terres. Il a opté pour une exploitation communautaire. Cette option est fondamentale car, si on se réfère non pas seulement aux textes de la réforme, mais aussi aux résultats des travaux d'un certain nombre de séminaires et de colloques organisés soit par le Parti, soit par le gouvernement, il a toujours été affirmé que seule l'exploitation communautaire des terres peut favoriser

le développement rationnel du monde rural. Le congrès de Lama-Kara (3) avait affirmé la même chose et des dispositions sont prises pour pousser les paysans à s'organiser en vue de l'exploitation communautaire de leurs terres. Sur ce point, il n'y a pas de doute sur les intentions de l'État togolais ; sauf pour la mise en valeur des Z.A.A.P., l'exploitation communautaire n'est pas rendue obligatoire, même si des mesures d'incitation sont mises au point. Mais on peut affirmer qu'au Togo, la préférence va à l'exploitation communautaire. Il faut d'ailleurs noter que le système communautaire que nous proposons dans les textes est d'un degré supérieur aux types de système communautaire qu'ont connus jusqu'à présent nos sociétés. Une étude approfondie du système des Z.A.A.P. (4) démontrerait mieux cette affirmation. Une telle étude dépasse le cadre de cet exposé.

Ces diverses affirmations nous amènent à faire une remarque très importante. Contrairement à ce que nous avons noté au niveau de l'appropriation des terres où, la plupart du temps, la réforme s'est contentée de confirmer en les améliorant les principes coutumiers essentiels, au niveau de l'exploitation, le législateur a pris presque le contre-pied des principes coutumiers. Nous savons en effet que, dans les coutumes, contrairement à ce qu'on croit souvent, le principe est l'exploitation individuelle des terres. Dans la réforme, nous venons de le voir, le principe est l'exploitation communautaire. Dans le but de mieux organiser l'exploitation des terres, le législateur a cru, à juste titre, devoir prendre certaines libertés par rapport aux principes coutumiers. Cette attitude nous paraît très judicieuse. Nous reviendrons sur ce point plus loin.

Pour terminer sur les problèmes d'exploitation des terres, notons que, même à ce niveau, certaines règles coutumières ont servi de guide au législateur dans la réforme. En effet, nous savons que dans les coutumes il existe un dédoublement du droit foncier : il y a d'une part le droit d'appropriation qui appartient à la collectivité, à la famille, et, d'autre part, le droit d'utilisation que nous avons appelé droit de culture qui appartient aux individus membres de la collectivité.

Ce principe de dédoublement des droits coutumiers fonciers est l'un des principes directeur du système des Z.A.A.P. En effet, d'après l'art. 3 de l'ordonnance sur les Z.A.A.P., la déclaration d'utilité publique aura pour effet de rendre cessible aux coopératives, organismes ou collectivités ; les terres comprises dans le périmètre de la Z.A.A.P. Cela signifie que la déclaration d'utilité publique enlève le libre usage des terres aux propriétaires qui sont obligés de laisser ce droit d'usage aux organismes chargés de l'exploitation des terres. Les propriétaires demeurent propriétaires à part entière de leurs terres. Mais l'utilisation de ces terres, leur exploitation est laissée à d'autres. Cette situation est parfaitement conforme à nos coutumes. Sur ce point, le législateur n'a fait que confirmer le principe coutumier.

Nous voyons qu'au niveau de l'exploitation, l'attitude du législateur est mitigée ; parfois il prend le contre-pied des principes coutumiers, parfois il confirme ces principes.

De cette analyse sommaire, nous pouvons déduire, d'une façon générale, que la réforme agrfoncière a tenu compte dans une large mesure des règles coutumières. Mais l'attitude du législateur togolais est mitigée : sur certains

(3) Séminaire sur les réformes agrfoncières en Afrique de l'Ouest. Voir *African Perspectives*, 1979, n° 1 (N.D.E.).

(4) Zones d'Aménagement Agricole Planifié.

points, il a confirmé purement et simplement les règles coutumières en les améliorant ou, plus exactement, en les modernisant. C'est ce qui s'est passé au niveau des modes d'appropriation des terres. Sur d'autres points, il a carrément rejeté les règles coutumières et les a remplacées par d'autres qui paraissent plus à même de favoriser le développement économique rationnel du monde rural. C'est le cas pour les règles fondamentales au niveau de l'exploitation de la terre. Ayant constaté, en effet, que les principes coutumiers d'exploitation de la terre favorisent plutôt le morcellement excessif des terres, le législateur togolais les a remplacés par d'autres principes qui, sans être vraiment nouveaux, s'opposent tout de même aux premiers. Cette attitude nous paraît tout à fait juste car, comme le souligne une étude de la F.A.O., on ne peut estimer la valeur « d'un régime foncier que d'après la contribution qu'il apporte au progrès économique ». Une réforme doit tenir compte positivement et négativement des coutumes, lois et pratiques des populations du pays considéré. Réformer, c'est transformer, c'est améliorer et rendre plus utile ce qui existe. Les régimes fonciers coutumiers n'ont pas que des avantages, ni même uniquement des inconvénients. D'un point de vue positif, la réforme doit pouvoir maintenir et renforcer les avantages tandis que d'un point de vue négatif, elle doit pouvoir débarrasser le secteur considéré de tous les inconvénients qui découlent du régime foncier existant. C'est justement ce que le législateur togolais a fait. Nous pouvons donc dire que le législateur togolais a essayé d'élaborer une réforme adaptée au régime foncier dominant. Cette observation doit nous amener à conclure que l'application de la réforme doit être aisée. Mais en réalité, nous pensons qu'il existe des entraves sérieuses à cette application.

Les entraves à l'application de la réforme et les suggestions

Nous avons choisi de ne parler que de deux entraves : le poids de la tradition et le problème de financement. Nous aurions pu parler des problèmes d'encadrement, de la recherche agronomique appliquée et des aléas climatiques. Mais nous estimons que les deux premiers sont plus typiques.

Le poids de la tradition

Ce serait une grave erreur du gouvernement togolais de mésestimer, dans la phase actuelle du développement de notre pays, le poids de la tradition. Il existe en Afrique un phénomène encore mal étudié, le phénomène de résistance de nos coutumes aux lois modernes. Ce phénomène a pu être observé tout au long de l'histoire coloniale du Togo et d'ailleurs des autres pays anciennement colonisés. Mais on a pensé que la force de ce phénomène de résistance des coutumes est due surtout au fait que les textes proposés en remplacement des coutumes sont des textes coloniaux qui n'ont pas tenu compte des modes de vie et des croyances des populations concernées. Malheureusement un observateur objectif notera que ce phénomène subsiste encore malgré la fin de la colonisation directe. Même l'application des textes pris par des nationaux après l'indépendance des pays rencontrera les mêmes difficultés d'application. Peut-être peut-on attribuer cette situation à un manque d'effort d'adaptation des nouveaux textes. Mais en fait c'est qu'il est difficile de transformer les mentalités, de modifier du jour au lendemain le mode de vie et les croyances millénaires d'une population.

Malgré les précautions prises par le gouvernement togolais afin d'élaborer et d'adopter une réforme qui soit la plus proche possible du régime foncier dominant, qui soit le plus possible adaptée aux réalités togolaises, l'application de cette réforme rencontrera les mêmes difficultés. Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que la plupart des dispositions actuelles, surtout au niveau de la réforme agr foncière, constituent de véritables nouveautés pour nos populations. Si on ne fait pas un effort d'explication, de sensibilisation, de prise de conscience des populations à propos du bien-fondé des nouvelles dispositions, les textes demeureront mais ce seront les coutumes foncières qui continueront à s'appliquer en fait. Toutefois, la méthode adoptée pour l'élaboration de cette réforme, l'effort d'explication entrepris par le gouvernement et les organes du Parti sont de nature à amoindrir ces risques.

Le problème du financement

L'application de l'actuelle réforme agr foncière nécessitera des investissements très importants. Si nous prenons le cas de l'inventaire des terres nécessaires à la constitution du domaine foncier national, inventaire qui va aboutir, en fin de compte, à l'établissement d'un cadastre général couvrant tout le territoire togolais, il faudra des investissements très importants que le Togo ne semble pas en mesure de réaliser. D'un autre côté, l'une des conditions préalables à la création des Z.A.A.P. sur lesquelles le Togo compte beaucoup pour réaliser le développement rationnel de l'agriculture est que les sources de financement soient d'abord trouvées. Cela signifie que la recherche des sources de financement peut ralentir sinon entraver la création des Z.A.A.P. Ces quelques exemples montrent que le problème de financement constituera une entrave sérieuse à l'application de la nouvelle politique. D'ailleurs, la seule lecture des travaux du colloque de Tové montre que l'estimation du coût de chaque programme élaboré dépasse les possibilités actuelles du Togo. Ce qui signifie que ces programmes, malgré la détermination du gouvernement togolais, risquent de ne pas être réalisés dans un proche avenir si des aides extérieures ne viennent pas compléter l'effort national.

Les suggestions

Loin de nous la prétention de proposer, dans le cadre de ce document, des solutions infaillibles à tous les problèmes que nous avons soulevés. Néanmoins, notre étude serait incomplète si nous ne tentions pas de formuler des suggestions pour l'application de cette réforme. La réforme agr foncière togolaise selon nous est bonne, judicieuse et adaptée aux réalités togolaises. Mais cette réforme, comme nous l'avons dit plus haut, constitue une nouveauté au Togo et contient des innovations qui sont de nature à effrayer et à désorienter la population rurale. Son application créera inévitablement des problèmes sociaux.

1) Dans ces conditions, nous préconisons une application prudente de cette réforme. Un faux pas au départ peut tout gâcher. C'est pourquoi notre préférence va à une application sectorielle et progressive. Bien que cette solution puisse paraître injuste sur le plan social, dans la mesure où les régions où la réforme sera appliquée en premier lieu seront désavantagées par rapport aux autres (celles-ci disposant de délais supplémentaires pour éviter à leurs terres incultes l'incorporation au domaine foncier national), cette démarche a

l'avantage de faire découvrir, sur des superficies moins grandes, les lacunes de cette réforme afin de permettre de les corriger au fur et à mesure. Il est préférable de commettre des erreurs au niveau d'une région qu'au niveau de tout le territoire togolais.

2) En ce qui concerne les Z.A.A.P., nous préconisons la création des Z.A.A.P. pilotes qui serviront d'exemples et d'écoles pour donner confiance aux paysans dans ce nouvel instrument de mise en valeur des terres.

3) Il faut éviter une étatisation trop poussée de l'action rurale. Cela est de nature à éviter la prolétarianisation du monde rural. Il faut à tout prix éviter de transformer les paysans en ouvriers agricoles sur leurs propres terres car cette prolétarianisation risque de créer des situations politiques dont personne ne peut aujourd'hui prévoir les conséquences.

4) Si les moyens financiers du Togo sont aujourd'hui nettement insuffisants pour permettre une bonne application de notre politique, le Togo peut, sans trop de peine, recourir à ce qu'il est convenu d'appeler l'investissement humain. Si nous n'avons pas beaucoup d'argent, nous avons au moins assez de bras. Il faut donc arriver, par une politique de sensibilisation, à une participation massive et réelle des paysans eux-mêmes à l'action de développement rural.

Bibliographie

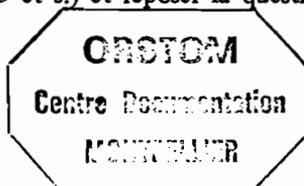
- African Perspectives*, « Les réformes agro-foncières en Afrique de l'Ouest, Leiden, 1979, n° 1.
 BOUTILLIER (J.-L.) « Les structures foncières en Haute-Volta », *Études voltaïques*, 1964.
Études agricoles, s.d., F.A.O., Rome, n° 17.
 MULLER (J.-O.), « Le paysan face au développement », *Plan de développement économique et social, 1966-1970 (s.l.)*.

5. RAPPORT DES DÉBATS

Messanvi FOLI

La commission a eu à étudier les problèmes de « la mise en place des réformes agrifoncières en milieu rural et dans le domaine agro-industriel ». Elle a entendu, dans un premier temps, M. Mamadou Niang et Maître Koffigoh qui ont exposé tour à tour les expériences sénégalaise et togolaise en matière de réforme agrifoncière.

Après ces exposés, les débats se sont organisés autour des points suivants :
 — certains membres de la commission ont d'abord estimé qu'avec ces deux expériences, il fallait tenir compte des conclusions de la deuxième commission (ci-dessus p. 133 et s.) et reposer la question de la logique foncière



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 MÉRIDIENS

Christian RUDEL, *Guatemala, terrorisme d'État.*
Bernard JOINET, *Tanzanie, manger d'abord.*
Philippe LEYMARIE, *Océan Indien, le nouveau cœur du monde.*
André LAUDOUEZE, *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^e 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^e-XIX^e 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^e-XV^e siècle)*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.
- Zakari DRAMANI ISSIFOU, *L'Afrique dans les relations internationales au XVI^e 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.)