

Émile LE BRIS, Étienne LE ROY, Paul MATHIEU

L'appropriation de la terre en Afrique noire

Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières



KARTHALA

L'APPROPRIATION DE LA TERRE EN AFRIQUE NOIRE

Manuel élaboré dans le cadre de l'Association pour la
promotion des recherches et études foncières en Afrique
(APREFA)

Coordination éditoriale : Jacqueline Le Roy

Comité scientifique : Bernard Crousse, Danièle Kintz
Gerti Hesseling, François Leimdorfer

Couverture : Sambaina (Hautes Terres malgaches), terroir (décrit
p. 333), photographié en mars 1991.
Cliché É. LE ROY

© Éditions KARTHALA, 1991
ISBN : 2-86537-337-1

Émile Le Bris, Étienne Le Roy, Paul Mathieu
(sous la direction de)

L'appropriation de la terre en Afrique noire

Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières

Éditions KARTHALA
22-24 boulevard Arago
75013 Paris

CHEZ LE MÊME ÉDITEUR

Enjeux fonciers en Afrique noire, sous la direction de É. Le Bris, É. Le Roy et F. Leimdorfer, Karthala, 1983.

Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales, sous la direction de B. Crousse, É. Le Bris et É. Le Roy, Karthala, 1986.

Cet ouvrage est publié avec l'aide du ministère français chargé de la Culture.

L'APREFA

L'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (APREFA), actuellement, mais transitoirement, de statut juridique français, est un groupe international de chercheurs travaillant sur la question foncière de manière transdisciplinaire.

Conçue originellement en réseau informel euro-africain pour organiser des rencontres internationales (Paris 1980, Saint-Riquier 1983, Paris 1986 et 1991) et en publier les travaux (*Enjeux fonciers en Afrique noire*, *Espaces disputés en Afrique noire*, entre autres), l'APREFA est née en 1987 d'un approfondissement de sa démarche.

Il s'agissait alors, par un effort de lobbying auprès des décideurs politiques (au Sud comme au Nord), des techniciens et des bailleurs de fonds, de faire prendre conscience de l'urgente nécessité de rouvrir le dossier foncier en Afrique, de manière pragmatique et originale par rapport aux précédents coloniaux.

Le présent ouvrage s'inscrit dans cet effort au sein d'un programme pluriannuel qui comprend également le projet d'observatoires du foncier en Afrique.

L'APREFA n'est ni une organisation de masse, ni un bureau d'études mais un creuset où se confrontent amicalement des exigences communes en matière de coopération pour un développement « à visage humain ».

Son bureau est actuellement constitué d'Étienne Le Roy, président ; Gerti Hesseling, vice-présidente ; François Leimdorfer, trésorier. La coordination de ses activités est assurée par Jacqueline Le Roy, APREFA, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, Université de Paris I, 14, rue Cujas, 75231 Paris cedex 05. Tél. 40.46.28.30 ou 40.46.28.32.



LES AUTEURS

(Répertoriés selon leur discipline, leur statut institutionnel, leurs terrains de recherche et leur organisme de rattachement).

- | | |
|-----------------------|---|
| Benoît ANTHEAUME | géographie, directeur de recherche ORSTOM — Togo, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande — ORSTOM, Togo. |
| Alain BERNARD | agriculture tropicale, ingénieur — Cameroun — BDPA-SCET-AGRI, résidant en Centrafrique. |
| Alain BERTRAND* | économie forestière, chercheur — Mali, Niger, Côte-d'Ivoire — CIRAD/CTFT, France. |
| Bernard BRIDIER | agro-économie, chercheur — Burkina Faso — CIRAD/DSA, France. |
| Jean-Pierre CARBONNEL | hydrologie, climatologie, directeur de recherches CNRS — Cambodge, Afghanistan, Burkina Faso — CNRS (URA 1367), France. |
| Jean-Louis CHALÉARD | géographie, maître de conférence — Côte-d'Ivoire, Sénégal — École Normale Supérieure Fontenay/Saint-Cloud, France. |
| Jacques CHAUMIÉ* | anthropologie juridique, chargé de mission — Burkina Faso — Ministère de la Coopération et du Développement, France. |

* Membres de l'APREFA.

- | | |
|-----------------------|---|
| Jean-Pierre CHAUVEAU | sociologie, directeur de recherche —
Sénégal, Côte-d'Ivoire — Centre ORSTOM, Montpellier. |
| Georges COURADE | géographie, chercheur — Cameroun,
Afrique sub-saharienne — ORSTOM,
Cameroun. |
| Bernard CROUSSE* | économie, science politique, responsa-
ble de recherches, maître de conféren-
ces — Mauritanie, Sénégal, Guinée —
Fondation universitaire luxembour-
geoise, Arlon, Belgique. |
| Philippe DE LEENER, | agronomie et sociologie des organisa-
tions paysannes, consultant indépen-
dant — Cameroun, Burkina Faso,
Sénégal — Belgique. |
| Dominique DESJEUX | anthropologie sociale et culturelle, pro-
fesseur — Madagascar, Congo, Burkina
Faso — Université de Paris V René
Descartes, France. |
| Alain DUBRESSON | géographie, professeur — Côte-d'Ivoire,
Guinée — Université de Paris X, France. |
| Jean-Paul DUCHEMIN | géographie, chercheur — Côte-d'Ivoire
— ORSTOM, France. |
| Alain DURAND-LASSERVE | géographie, chercheur — Thaïlande,
Guinée, Sénégal — CNRS, France. |
| Jean-Marc GASTELLU | économie, directeur de recherche —
Sénégal, Côte-d'Ivoire, Pérou — ORSTOM, Pérou. |
| Emmanuel GU KONU* | géographie, professeur — Togo, Bénin,
Ghana — ORSTOM, Bénin. |
| Gerti HESSELING* | droit, chercheur/consultante — Séné-
gal, Mali, Cameroun — Centre d'Étu-
des Africaines, Leiden (Pays-Bas), Club
du Sahel. |

- Danièle KINTZ* ethnologie et linguistique, chercheur — Burkina Faso, Niger, Centrafrique — Université de Paris X, France.
- Émile LE BRIS* géographie, directeur de recherche — Togo, Burkina Faso — ORSTOM, France.
- Étienne LE ROY* anthropologie, histoire, droit, professeur — Sénégal, Afrique — Université de Paris I, France.
- François LEIMDORFER* sociologie, ingénieur d'études CNRS — Côte-d'Ivoire — IEDES/CECOD, France.
- André LERICOLLAIS géographie, chercheur — Sénégal — ORSTOM, Dakar.
- Yves MARGUERAT géographie et histoire, chercheur — Togo, Cameroun et Côte-d'Ivoire — ORSTOM, Togo.
- Paul MATHIEU* économie, chercheur — Sénégal, Mali, Madagascar — Université Catholique de Louvain, Belgique.
- Annik OSMONT sociologie/urbanisme, maître de conférence — Sénégal, Tunisie, Burkina Faso — Université de Paris 8 - Institut français d'urbanisme, France.
- Alphonse YAPI DIAHOU* géographie, enseignant chercheur — Côte-d'Ivoire — École Normale Supérieure (Abidjan), résidant en France.

Introduction générale

Étienne LE ROY

Le rapport foncier est un rapport social déterminé par l'appropriation de l'espace. Comme nous allons le constater, cette première définition cache de nombreuses difficultés dans le contexte de l'Afrique noire contemporaine. La première de ces difficultés est terminologique dans la mesure où la notion d'« appropriation » recouvre deux réalités, deux manières de penser l'espace et les rapports sociaux. Ainsi, doit-on constamment se demander si la référence à « l'appropriation » concerne « l'affectation à un usage » comme dans la tradition africaine, ou « l'attribution du droit de disposer » comme dans la tradition du code civil français ou de la théorie de l'ownership britannique.

Derrière ces subtilités apparentes apparaissent des options fondamentalement divergentes de politiques foncières dans leurs dimensions juridiques, économiques et techniques mais que la recherche n'a appris à identifier que ces dernières années. Depuis *Enjeux fonciers en Afrique noire* (Paris, ORSTOM-Karthala, 1982), nous avons appris à identifier les contextes politiques et les déterminations économiques qui influent sur le rapport foncier. Nous savons également que le « référent précolonial », image caricaturale du rapport foncier émergeant au plus fort de la mise en valeur coloniale pour justifier la généralisation du droit de propriété, continue toujours à produire ses effets les plus pervers en sous-estimant la rupture introduite dans les rapports sociaux par l'extension à la terre et au rapport foncier de l'institution de la propriété privée.

La question foncière contemporaine tient principalement aux modalités de passage d'une conception de l'appropriation-affectation à celle de l'appropriation-attribution dans le cadre d'une « transition » inachevée et apparemment inachevable dans le contexte des crises économiques et financières. Aussi, la présentation des « outils fonciers » va en être nécessairement affectée. Nous entendons en effet par

« outils », non seulement les « objets supports d'une action, qui permettent d'agir sur la matière » ce qui privilégierait surtout l'outillage du géomètre, mais également les idées et les explications qui les cristallisent et qui permettent d'agir sur les rapports sociaux en vertu du mode d'appropriation que l'on entend privilégier ou concrétiser. Le rapport foncier est, en effet, surtout dans l'Afrique traditionnelle, une relation « imaginée » entre les hommes à propos de l'espace et qui n'existe que selon des conventions qui s'inscrivent dans les systèmes d'idées avant d'être matérialisées dans l'espace social.

Les enjeux scientifiques sont donc considérables et doivent être abordés comme un *préalable* de toute démarche. Puis, expliquant le but particulier de ce manuel, nous introduirons *les choix de présentation* que nous avons adoptés pour cet ouvrage. Enfin, nous dirons quelques mots des *méthodes* mises en œuvre.

Le préalable scientifique : clarifier les enjeux passés, présents et futurs dont la terre est le support

L'Afrique noire n'a pas découvert les problèmes fonciers avec la période contemporaine ni même avec la colonisation. On admet actuellement que les principes de base de l'organisation des rapports sociaux de maîtrise de l'espace ont été posés par la « révolution » du néolithique, c'est-à-dire à l'occasion de la domestication des animaux et de l'invention de l'agriculture. Depuis, les rapports fonciers ont été affectés par une seconde « révolution », celle de la « modernité » en Occident ayant permis, entre le XVI^e et le XVIII^e siècles, de concevoir les attributs, exclusif et absolu, du droit de propriété puis de justifier l'intervention de l'État. Nous sommes donc dans un domaine où l'histoire des idées et des mentalités doit être explorée pour comprendre les conséquences qui en seront tirées politiquement, lorsque deux conceptions de l'organisation de l'espace et des rapports fonciers vont entrer en conflit avec la colonisation européenne des territoires africains.

L'ÉQUATION FONCIÈRE

Foncier est resté un adjectif tant qu'il désignait le fonds de terre (fundus) et le type de pouvoir, de statut ou de revenu qui pouvait en être tiré. On parlait de « seigneurie », de « tenure », de « rente » foncières... en mettant l'accent sur le support matériel, le sol et sur l'origine de la maîtrise exercée.

Lors de la préparation des journées d'études sur les problèmes fonciers, tenues à Paris, en septembre 1980 et à l'origine d'*Enjeux fonciers en Afrique noire*, on avait déjà dégagé deux points. D'une part, l'autonomisation du foncier n'est que récente dans les études africanistes et ne constitue « une entité particulière, renvoyant à un ensemble cohérent de règles et de pratiques » qu'en raison d'une évolution des problématiques, c'est-à-dire une façon renouvelée de lier ensemble des variables et des questions différentes. D'autre part, « à travers ce qu'on appelle foncier, c'est l'organisation de la société qui s'inscrit, se rend visible sur un territoire » (p. 18).

Dix ans après, les journées du CIRAD de Montpellier en septembre 1990 nous donnaient l'occasion d'avancer une formule illustrant la manière actuelle de lier ces différentes préoccupations :

$$F = \frac{S (E + J + A) P}{T} \left\{ \begin{matrix} i \\ n \\ l \end{matrix} \right.$$

F = foncier, S = rapport social, E = économique, J = juridique, A = Aménagement (techniques d'), P = politique aux échelles i = internationale, n = nationale, l = locale, T = terre ou territoire

Cette formule peut donc se lire ainsi : le foncier est l'ensemble particulier de rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial. Ces rapports sociaux sont principalement déterminés par les facteurs économiques (accumulation primitive de capital et extraction de rente), juridiques (normes d'appropriation et modalités de règlement des conflits) puis par les techniques d'aménagement pouvant matérialiser et caractériser ces rapports sociaux en autant de régimes distincts (voir infra 1^{re} partie).

Mais, plus substantiellement, c'est le politique qui influe sur la manière de poser et de traiter la problématique foncière, la sensibi-

lité du foncier au politique étant augmentée par la concurrence ou la contradiction des choix pouvant émerger aux échelles internationale, nationale et locale.

Une telle formule est caractéristique d'une démarche transdisciplinaire qui, depuis *Espaces disputés en Afrique noire*, se préoccupe d'identifier « les processus d'organisation des rapports sociaux projetés dans l'espace... les matrices spatio-temporelles » (p. 21).

1. La conception africaine ancienne : la terre comme chose commune

La pensée occidentale réduit à un droit de propriété des rapports fonciers d'une autre nature. On devrait toujours, pour aborder cette conception archaïque dans une perspective interculturelle se reporter aux explications de l'anthropologue américain Paul Bohannan (1). Dès 1963, ce dernier avait montré que les Occidentaux avaient approché le droit foncier coutumier avec *a priori* les trois jugements suivants :

« a) Le type de carte occidentale peut être introduit dans ces régions ou, plus naïvement, il y est omniprésent bien qu'inconnu des peuples,

b) le concept de propriété est suffisant pour exprimer tous les types d'unités homme-chose,

c) le contrat et la loi successorale sont des modes normaux pour organiser les rapports sociaux dans un contexte spatial. »

Critiquant le caractère ethnocentrique de ces présupposés, l'auteur propose de remplacer ces trois propositions par les suivantes :

« 1) Les peuples ont une représentation propre du pays dans lequel ils vivent,

2) ils disposent d'une série de concepts pour parler et traiter des rapports entre eux et les choses,

3) l'aspect spatial de leur organisation sociale trouve, d'une façon ou d'une autre, une expression ouverte en paroles et en actes. »

Lorsqu'on applique ces conceptions méthodiques aux matériaux de terrain, on s'aperçoit effectivement que les sociétés disposent d'une part de représentations de l'espace qui constituent des cartes « imaginaires » (non matérialisées) de l'espace, d'autre part, qu'elles disposent de trois séries de concepts pour désigner le statut des utilisa-

(1) P. BOHANNAN, « Land, Tenure and Land-Tenure », *African Agrarian Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1963, p. 106.

teurs de l'espace, les usages qui doivent en être faits et leurs supports fonciers. Enfin, différentes techniques ou procédures, en particulier des prestations foncières, expriment « en parole et en acte » les rapports fonciers ainsi identifiés. L'ensemble de ces pratiques et des justifications qui en sont données illustre une conception de l'appropriation s'inscrivant dans une histoire des migrations et fondée sur une affectation de l'espace en autant d'usages que de groupes successivement installés dans l'espace commun.

Dans ces sociétés caractérisées par l'animisme et le communautarisme, l'espace est organisé à partir de lieux particuliers, sièges des divers pouvoirs sur les génies, les eaux, les terres, les arbres ou les hommes, les animaux ou les minéraux, selon des distinctions fonctionnelles qui permettent à chaque groupe d'exercer, selon son ordre d'arrivée et son activité, des attributs particuliers. Chaque fonction impliquant une maîtrise particulière de l'espace et cette maîtrise étant analogue à une puissance « magnétique » s'exerçant à partir de chacun des lieux, sièges de ces pouvoirs fonctionnels, la représentation de l'espace est « topocentrique ». En outre, et au moins idéalement, les fonctions et les activités productives sont considérées comme complémentaires les unes des autres, l'agriculteur ayant besoin de la houe du forgeron de la même façon que celui-ci a besoin de la protection du pouvoir sur les hommes (chefferie politique) ou de l'intervention des voyants ou guérisseurs... A cette complémentarité des fonctions correspond celle des usages de l'espace. Ainsi, l'appropriation y est-elle affectation de l'espace à des usages complémentaires, le rapport foncier étant caractérisé par l'exercice d'une pluralité de droits sur une pluralité d'espaces. Fonctions et espaces sont ainsi « multiples, spécialisés et interdépendants » (2).

2. *La conception moderne et capitaliste : la terre comme le bien par excellence*

L'invention de la boussole par les Arabes, puis la naissance de la cartographie à partir des portulans a permis, comme le suggère également Paul Bohannon, de diviser « la surface de la terre en utilisant une grille imaginaire, elle-même sujette à des manipulations et des redéfinitions » (3) mais dont une des particularités est d'être

(2) A. FAURE, É. LE ROY, « Experts et développeurs face aux enjeux de la question foncière en Afrique francophone ». *Cahiers de la recherche-développement*, n° 25, mars 1990, pp. 5-18.

(3) P. BOHANNAN, *ibid.*

déterminée à partir de la position des astres grâce au perfectionnement des instruments de mesure, au XVI^e siècle. Or, ce siècle est également celui de l'individualisme, du capitalisme marchand et du renouveau du droit romain. Ces quatre facteurs, auxquels s'ajoutent des mutations politiques et religieuses, interfèrent pour ruiner progressivement les conceptions médiévales qui étaient également fondées sur une appropriation comme affectation à des usages, ceux-ci étant, dans la théorie féodale tardive, plutôt considérés comme exclusifs les uns des autres que complémentaires. Ainsi, malgré des points communs, les conceptions féodale européenne et africaine ancienne différaient-elles sensiblement. La différence devint divergence au fil des siècles lorsque à la suite de l'école physiocratique on affirma le caractère absolu du droit de propriété. Lorsque enfin la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 déclare, en son article 17, que « la propriété est un droit inviolable et sacré » et l'article 537 du code civil de 1804 considère qu'en priorité les bénéficiaires en sont les « particuliers » qui « ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent sous les modifications établies par les lois », on est en face d'une conception de l'appropriation comme attribution d'un bien à une personne juridique. Si cette politique foncière vient consacrer l'évolution des trois derniers siècles, transposée en Afrique, dès 1830 par la France au Sénégal, elle constituera une véritable révolution. Examinons-en les principales caractéristiques.

3. Les politiques coloniales de la France : la généralisation de la propriété privée

A la différence de la politique coloniale britannique plus pragmatique, s'adaptant tantôt à la situation de colonies de peuplement européen (en Afrique de l'Est), tantôt à celle de colonies d'exploitation (en Afrique de l'Ouest), la France s'était dotée d'une doctrine foncière unique. Cette doctrine repose sur l'idée que le code civil représente « la raison écrite » et que sa mission civilisatrice comporte la généralisation de la propriété foncière. Le gouverneur Clozel exprime très clairement cet état d'esprit en déclarant, en 1912, « (...) nous ne saurions davantage tolérer le maintien, à l'abri de toute autorité, de certaines coutumes contraires à nos principes d'humanité et au développement naturel... Notre ferme intention de respecter les coutumes ne saurait créer l'obligation de les soustraire à l'action du progrès ».

Au nom du droit de conquête puis de l'intérêt général, le colonisateur met ainsi en place deux régimes juridiques entre 1899 et 1901. Le *régime domanial* intègre, en particulier dans le domaine privé, les terres « vacantes ou sans maître » en vue de leur réaffectation soit pour les besoins de la colonie soit au profit de personnes privées aux fins de « mise en valeur ». Le *régime de la propriété foncière*, en relation avec le précédent régime, va transformer les droits coutumiers en titres fonciers « définitifs et inattaquables », par la procédure de l'immatriculation. On mentionnera pour mémoire un troisième régime, visant à la *constatation des droits fonciers coutumiers* dont l'échec pèse encore sur les politiques contemporaines. Car ces précédents de l'époque coloniale orientent encore fondamentalement les choix en matière de décision et de gestion foncières. Ils seront donc présentés dans la suite de l'ouvrage, sans mésestimer qu'ils ont fait l'objet, durant ces dernières années, d'une interprétation originale. A l'objectif de généralisation de la propriété privée du sol est venu s'ajouter, et parfois se substituer, celui de la concrétisation du monopole foncier de l'État.

4. *Les politiques nationales contemporaines : le monopole étatique avec ou sans généralisation de la propriété privée*

L'accès à l'indépendance des anciens territoires coloniaux va se traduire plus ou moins rapidement par quatre innovations.

- Tout d'abord, nous assistons à un changement d'échelle des politiques foncières qui étaient antérieurement conçues à l'échelle internationale, à partir et en fonction des choix de la puissance coloniale. Opter pour l'échelle nationale ne signifiera cependant pas, sauf au Sénégal, remettre en question la logique coloniale qui considère la terre comme un « bien », mais faire servir la politique foncière aux objectifs d'intégration nationale et de développement économique. Avec la force de travail, la terre est une des rares ressources dont l'État africain puisse disposer « librement » lors de la mise en œuvre de projets de développement économique financés à l'échelle internationale. Cette relation entre les déterminations politiques (nationales) et financières (à l'échelle internationale) explique déjà que la question foncière à l'échelle locale reste ignorée ou largement sous-estimée.

- Ensuite, les politiques foncières sont destinées à renforcer l'intervention de l'État et seront ainsi conçues en fonction des modèles institutionnels et constitutionnels privilégiant le centralisme, l'uniformité, le bureaucratisme et, souvent, l'autoritarisme. Ainsi sera justifié le monopole de l'État, de la Nation et du Peuple sur une très grande partie ou la totalité des terres du territoire national.

- Car, de plus, par la taxation foncière la terre peut être le support d'une imposition fiscale d'autant plus importante à l'échelle locale qu'elle est une des principales ressources budgétaires et, aussi, une des conditions d'une réelle décentralisation administrative. C'est à cette fonction que répond principalement le cadastre qui sera décrit en troisième partie et dont la mise en œuvre s'inscrit dans un contexte parfois problématique : non seulement il faut des hommes pour le faire fonctionner mais encore il faut qu'il rende des services minima pour que les assujettis acceptent la taxation. Or, souvent à la suite de troubles politiques, on a vu émerger une troisième innovation, l'État acceptant soit de surseoir à l'application de la taxation fiscale, particulièrement en zones rurales, soit de taxer la circulation des richesses plutôt que le facteur de production que constitue la terre. Certaines interventions de la Banque mondiale visant à terme à taxer la terre se heurtent à des difficultés évidentes.

- Enfin, en transformant sa fonction de « conservation » des terres vacantes et sans maître relevant du domaine privé colonial en une « propriété », l'État africain se donne les moyens tantôt de se réserver l'usage et les fruits de l'appropriation des terres, tantôt de contrôler le droit d'en disposer, tantôt de pérenniser la politique coloniale et de généraliser la propriété privée. Jusqu'à maintenant, seul le Sénégal a tenté de revenir à la conception endogène en créant le « domaine national ». Il considère, de façon seulement implicite, que les terres non immatriculées ou non domaniales sont « chose commune » mais n'en a pas tiré toutes les conséquences en matière de gestion des terres et de reconnaissance de droits aux utilisateurs. L'avant-projet de code rural au Niger va dans la même direction pour les zones pastorales.

L'objet de l'ouvrage

Ce bref historique de la question foncière dans les pays francophones africains a permis d'illustrer quelques aspects d'une problé-

matique d'autant plus complexe qu'elle a été durablement ignorée et que sa redécouverte durant la décennie « quatre-vingt » à l'échelle internationale s'inscrit dans un contexte contraignant, celui des programmes d'ajustement structurel. Pour concrétiser la libéralisation de l'économie et la transformation des interventions de l'État, de nouvelles réformes ont été élaborées ou sont en cours de conception sans que les bilans des politiques foncières de la génération des Indépendances n'aient été réalisés ou bien assimilés. L'échec, malheureusement presque général, des réformes de « première génération » nous oblige non pas à « replâtrer » les dispositifs hérités des périodes précédentes mais à remettre en question les choix en fonction desquels ces politiques ont été élaborées ou mises en œuvre. En allant du plus simple au plus complexe, l'ouvrage entend apporter les réponses suivantes.

1. Le choix de politique foncière détermine le projet de société que l'on entend mettre en œuvre. Ce choix est politique. Il échappe ainsi aux techniciens (en particulier aux juristes) et plus généralement aux scientifiques comme aux experts ou aux financeurs internationaux. Il relève des responsables « politiques », à condition que leur responsabilité puisse être effectivement mise en cause en cas d'erreur ou d'abus. Sous réserve des problèmes que peut poser la nécessaire démocratisation de la politique foncière aux échelles nationale et locale, la question la plus aiguë qui se pose actuellement est de savoir pour pouvoir, c'est-à-dire de disposer d'outils de décision opérationnels.

2. De ce fait, et à l'inverse de demandes maintes fois exprimées par les praticiens de la question foncière, le besoin d'outils de gestion est second, mais non secondaire. Ces outils ne sont pas non plus nécessairement liés au cadastre qui ne peut répondre qu'à certains besoins et qu'à la condition de disposer de ressources financières et de techniciens compétents. Dans une perspective logique, mais aussi pragmatique, la gestion foncière doit être le moyen et l'expression concrets des choix de politique d'appropriation. A chaque politique peut donc correspondre un système de gestion spécifique.

3. Les politiques foncières sont condamnées à l'innovation. L'échec des options coloniales comme des réformes post-coloniales, la transformation des droits coutumiers, la remise en cause des modèles socialistes, tant en URSS qu'en Europe de l'Est ou dans les pays du Sud, ne permettent plus d'appliquer des solutions expérimentées ailleurs. A la spécificité des aspects politiques, économiques et culturels doit

correspondre une approche originale de la mobilisation de la terre dans les stratégies de développement. Nous avons considéré dans cet ouvrage que les solutions à venir reposaient sur des outils d'analyse nouveaux, seuls susceptibles de faire émerger les aspects les plus significatifs de la question foncière contemporaine et ainsi d'orienter les outils de décision et de gestion.

Le plan de l'ouvrage suit l'ordre de priorité que nous donnons à notre outillage. Cependant, à la présentation des outils d'analyse, de décision et de gestion foncières, il manque encore un dernier niveau que nous entendons réserver à une publication ultérieure. Nous évoquons ici les outils d'intervention dont devraient disposer agronomes et agrostologues, pédologues et zootechniciens, administrateurs et concepteurs de projets... mais qui font actuellement seulement l'objet de premières expérimentations.

La démarche et le choix des collaborations s'en déduisent également. Pour associer les divers points de vue et rendre intelligibles les diverses expériences, l'APREFA a fait appel au plus grand nombre possible de collègues avec lesquels des liens anciens ou plus récents de travail et d'estime avait été noués dans la perspective transdisciplinaire qui caractérise, en particulier, *Espaces disputés en Afrique noire* (Paris, Karthala, 1986).

Cependant, cet ouvrage ne veut pas être la somme de nos connaissances, mais un « manuel », « ouvrage (...) présentant sous une forme didactique les notions essentielles d'une science ou d'une technique » nous dit le dictionnaire Robert. Ainsi, le plan de l'ouvrage et le mode de présentation des notices reposent sur l'idée qu'un manuel, à la différence d'un traité ou d'une œuvre de recherche fondamentale, doit être court, illustratif et conçu en relation avec des applications pratiques. Si la brièveté ainsi recherchée peut conduire à un certain schématisme, les références documentaires jointes aux notices permettront à chacun de poursuivre et d'approfondir l'analyse.

Choix de méthode

Compte tenu des variables historiques, écologiques, démographiques et migratoires qu'on doit prendre en considération mais qu'on ne peut rappeler ici, les situations foncières ne peuvent qu'être diverses. L'analyse pourra également varier selon les idéologies, les points

de vue disciplinaires, les objectifs de recherche fondamentale, appliquée ou finalisée et la particularité des enjeux dans tel ou tel contexte socio-politique. Sans verser dans le « francocentrisme », nous n'avons pas hésité à privilégier ici nos connaissances des pays francophones dont les expériences, par leur variété et l'incidence des enjeux, nous paraissent représentatives des tendances à long terme. Mais, pour en parler, nous avons cherché à resituer les rapports fonciers aux multiples échelles où ils apparaissent, selon l'idée que le rapport foncier est un « fait social total », donc interdisciplinaire et selon une démarche dynamique ou processuelle.

Dans cette perspective, assez classique par rapport aux travaux sur le développement, on relèvera d'une part l'apport des sciences sociales à une analyse « dynamique », d'autre part l'attention indispensable à porter aux langues africaines pour permettre la perception des situations et la conception des futurs outils d'intervention.

L'apport des sciences sociales : l'analyse dynamique ou processuelle (4)

Dans le domaine qui est le nôtre, que J.F. Tribillon dénomme « le champ foncier », dont la caractéristique est qu'il produit des relations de possession, de domination et de répression, d'exploitation et d'affectation des revenus (5), une analyse qui considère le foncier comme « un fait social total » maussien doit être à la fois interdisciplinaire autour du « champ » foncier et dynamique. Cette dernière exigence suggère qu'on soit particulièrement interpellé par certains paramètres dont l'interaction est essentielle pour l'interprétation du sens des transformations en cours : statut des acteurs, nature des ressources, types et effets des conduites, logiques et rationalités, séquences temporelles et processus, échelles spatiales, arènes de confrontation et de négociation, objectifs et enjeux, règles du jeu. Bien que cette liste paraisse à première vue illustrer un poème à la Prévert, on en verra nombre d'illustrations dans les pages suivantes, en particulier pour les outils de décision et de gestion foncières.

(4) *Afrique plurielle, Afrique actuelle, hommage à Georges Balandier*, Paris, Karthala, 1986, p. 272, a illustré l'héritage fécond du sociologue des « Brazzavilles noires ».

(5) A. DURAND LASSERVE et J.F. TRIBILLON, « Objet d'une recherche sur les politiques foncières de l'État dans l'aménagement urbain ». *Enjeux fonciers en Afrique noire*. Paris, ORSTOM, Karthala, 1982, p. 333.

Les apports linguistiques et langagiers des langues africaines

Danièle KINTZ
François LEIMDORFER

La relation imaginée entre les hommes à propos de l'espace l'est dans des langues particulières qui expriment et véhiculent des systèmes d'idées eux aussi spécifiques et qui comprennent des concepts non superposables à ceux du français ou d'une autre langue occidentale qui correspondrait à des rapports juridiques au foncier proches de ceux de la France.

Les traductions sont délicates à effectuer et la manipulation de concepts et de réalités correspondantes exprimés dans une langue x par une langue y est inopérante. C'est pourquoi l'impérialisme linguistique n'induit pas seulement l'incompréhension mais aussi l'inefficacité : la phrase « Qui est le propriétaire de ce champ ? » qui pourrait paraître simple est en fait intraduisible dans les langues qui ne relèvent pas de sociétés ayant une tradition juridique du rapport à l'espace identique à celle décrite plus haut pour la France.

C'est pourquoi il est impossible de faire l'économie de l'étude des concepts concernant l'espace, son découpage et les modalités de son appropriation dans les langues utilisées dans les lieux en question ainsi que des définitions de ces concepts dans les langues mêmes dont ils font partie. Ensuite seulement, une explication — et non une traduction — dans une autre langue peut être tentée.

La tentative d'explication dans une autre langue doit comprendre une redéfinition des concepts choisis dans celle-ci. Ainsi un pâturage (en français) recouvre plusieurs réalités et il convient d'indiquer de laquelle on traite.

Un travail linguistique s'alliant à des perspectives sociologiques et juridiques peut permettre d'éliminer une partie du flou dans la réflexion ainsi que l'utilisation de concepts pré-orientés qui s'avèrent peu opérationnels sur le plan de la réflexion scientifique (exploitation féminine, ségrégation spatiale...). Car le choix des termes dans la langue d'analyse est l'expression aussi bien de jugements de valeur que de rapports sociaux.

Dans la pratique de l'enquête dans les langues africaines et dans celle de l'analyse dans une langue occidentale, tout ceci implique de s'abstraire des (mauvaises) habitudes de traduction, de s'attacher à la redéfinition fréquente des concepts dans toutes les langues utili-

sées (dans l'enquête comme dans l'analyse) et de travailler sur le terrain essentiellement dans la langue maternelle des utilisateurs de l'espace en question en évitant les langues véhiculaires et les langues d'importation sauf lorsque celles-ci produisent de nouveaux concepts qui deviennent à leur tour opérationnels et doivent alors être étudiés en tant que tels.

C'est au prix de cet effort linguistique, qui exclut la précipitation dans les enquêtes, que l'on peut espérer rendre compte d'un système dont les concepts et les modalités, qu'il s'agisse du foncier ou d'un autre objet d'étude, ne sont pas représentés dans la langue d'analyse. Et c'est aussi au prix de ce type d'effort que l'on peut espérer une meilleure adéquation des modèles de développement à la réalité dont ils traitent.

Pour aller plus loin...

CROUSSE (B.), LE BRIS (É.), LE ROY (É.) (éds), *Espaces disputés en Afrique noire, Pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986, 427 p.

GRÉGOIRE (É.), LE BRIS (É.), LE ROY (É.) et alii, *Les politiques foncières étatiques en Afrique noire. Enjeux et perspectives*, Paris, LAJP 1982, 285 p. (Rapport d'étude, ministère de la Coopération et du développement).

LE BRIS (É.), LE ROY (É.), LEIMDORFER (F.) (éds), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, ORSTOM-Karthala, 1982, 425 p.

VERDIER (R.), ROCHEGUDE (A.) (éds), *Systèmes fonciers à la ville et au village, Afrique noire francophone*, Paris, L'Harmattan, 1986, 298 p.

PREMIÈRE PARTIE

**DE L'USAGE
A LA PROPRIÉTÉ DE LA TERRE**

**Des outils pour analyser les modalités
d'appropriation**

- 10 - L'appropriation et les systèmes de production
- 11 - Le foncier dans la pensée et dans la pratique
des éleveurs et des agro-pasteurs
- 12 - L'agriculture pluviale et irriguée
- 13 - L'arboriculture et l'économie de plantation
- 14 - Le foncier de l'arbre et les fonciers de la forêt
- 15 - La pêche artisanale et les ressources naturelles
renouvelables
- 16 - Le régime foncier minier, entre le monopole
de l'État et le privilège de l'inventeur
- 17 - Le foncier industriel : le primat des conditions
de production
- 18 - Le foncier urbain : le primat du sol
constructible
- 19 - Le foncier et l'environnement

L'hypothèse principale qui conduit cette première partie est que le rapport foncier est déterminé par deux conceptions de l'appropriation de la terre et que ces deux conceptions se combinent selon des modalités originales qui vont exiger de chaque intervenant une analyse particulière des combinaisons à l'œuvre avant toute décision.

De ce fait, des outils conceptuels nouveaux vont être proposés pour traiter des rapports originaux qui s'établissent actuellement entre les hommes à propos de l'espace.

La présentation en dix chapitres des principaux acquis de la recherche tient pour une part au souci d'une approche raisonnée mettant en évidence des enjeux scientifiques, économiques et politiques et, pour une certaine part, aux limites actuelles de nos connaissances.

Même si la préparation de cette partie a permis un renouvellement en profondeur de nos explications, en particulier pour ce qui concerne le foncier forestier, les pêcheries, ou le foncier industriel, nous n'avons pas de connaissances satisfaisantes de certains contextes écologiques (milieux insulaires, hautes terres) ou de certains systèmes de production (horticulture) comme nous le soulignerons dans certains chapitres. Notre présentation ne prétend pas ainsi à l'exhaustivité et nous savons également que les situations de terrain sont toujours plus complexes que les explications qu'en donnent les scientifiques.

Nous avons eu plutôt l'ambition d'introduire le lecteur à la complexité et à la logique de ces rapports fonciers en illustrant un large spectre de situations foncières. Entre la problématique pastorale et la question urbaine où on découvre les applications les plus nettes des deux conceptions de l'appropriation, divers régimes s'étagent, alliant la pluralité des affectations de l'espace à l'appropriation privative.

Mais ces distinctions, usuellement utilisées par la recherche, se révèlent rétrospectivement marquées par une pensée économique et par des catégories du droit occidental que les sciences de l'environnement sont en train d'interpeller.

C'est pourquoi l'examen de ces principaux régimes fonciers est-il précédé par un approfondissement des idées économiques et juridiques relatives à l'appropriation et se referme sur les perspectives qu'offre la problématique, en émergence, du rapport foncier dans l'optique de l'environnement.

10

L'appropriation et les systèmes de production

Étienne LE ROY

- 10-1 Le rôle central de l'appropriation dans l'analyse foncière
- 10-2 Appropriation et propriété dans les traditions romaine et civiliste
- 10-3 L'impact de la théorie coloniale
- 10-4 Des pratiques foncières polymorphes

10-1 Le rôle central de l'appropriation dans l'analyse foncière

L'introduction générale a mis l'accent sur la notion d'appropriation, en soulignant que celle-ci renvoyait, dans l'Afrique contemporaine, à deux manières de penser l'espace et les rapports sociaux : l'affectation à un usage et l'attribution du droit de disposer. Ces deux modes d'organisation foncière ont ensuite fait l'objet de présentations qui ont souligné les différences entre les conceptions « archaïque » et « moderne ». Ainsi, les responsables des politiques foncières africaines peuvent avoir conscience du saut logique et qualitatif que représentent la généralisation des choix contemporains des réformes foncières et l'impossible reconnaissance (au moins en apparence) des droits coutumiers.

Ces politiques ont mis en effet en œuvre une théorie implicite du foncier qui était, au mieux, le produit d'une certaine cécité et, au pire, exprimait une volonté délibérée d'ignorer la spécificité du contexte africain.

Comme le souligne L.S. Senghor, dans l'encadré, l'originalité de l'Afrique résulte moins d'un régime imparfait de la propriété (sous réserve des difficultés pratiques qu'on évoquera dans la notice 10-3) que de la *situation de transition* que connaît l'Afrique sur le plan notionnel et institutionnel et qui brouille les références historiques et les données substantielles dont nous disposons. Cette importance accordée à la « transition » permet de différencier les situations africaine et française. En France, la transition a été close en 1789 avec l'adoption, le 26 août, de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme (voir supra, introduction générale), sanctionné ensuite par l'article 544 du code civil de 1804. Appropriation et propriété paraissent alors se confondre non seulement en raison d'une commune étymologie mais aussi, et surtout, parce que le code civil considère la terre comme un bien « immeuble par nature » (art. 518).

On ne va pas écrire ici une nouvelle histoire de la propriété foncière. Ce serait inutile et impossible vu les objectifs de cet ouvrage. Pour identifier les vrais enjeux dont la terre est l'objet en Afrique, sous l'influence des conceptions romaines et civilistes, on examinera les points suivants :

— Les conceptions relatives à l'appropriation dans les sociétés européennes.

— Les vrais enjeux des politiques coloniales en Afrique sous l'influence d'une conception économique de la terre et de l'appropriation privative.

— Les caractères « polymorphes, polysémiques et polyvalents » des rapports fonciers contemporains.

QUELQUES CONCEPTIONS DE LA PROPRIÉTÉ

« La première de nos entraves, c'est le titre qui rend la propriété respectable ; c'est la défense faite à l'homme de toucher à ce qui appartient à un autre, sans le consentement du propriétaire... Mais les hommes ont voulu posséder exclusivement ce qu'ils avaient reçu pour en jouir en commun. Il a bien fallu dès lors que l'art inventât des limites, et que la justice les rendît sacrées. Voilà le vrai fondement de la société, et l'objet comme la source de toutes les lois...

Leur esprit est de consacrer la propriété : il faut donc que la propriété leur soit antérieure. Mais la propriété elle-même n'a pu être que l'effet d'une société quelconque. D'où il suit qu'il y a dans le monde un principe secret, plus ancien que les lois, indépendant du pacte social, et en vertu duquel on avoit supprimé par le fait l'égalité naturelle, avant que de l'anéantir par le droit. Ce principe est celui qui a le premier ramassé plusieurs hommes dans un même lieu, et les a fait concourir à un même but par un instinct aveugle, avant que de les y enchaîner par une politique réfléchie... » (Simon Nicolas Henri Linguet, *Du plus heureux gouvernement...* (1774), *Œuvres*, Londres, 1774, t. I, pp. 19, 20, 28.

* * *

« Puis, s'adressant à Bougainville, il ajouta : "Et toi, chef des brigands qui t'obéissent, écarte promptement ton vaisseau de notre rive : nous sommes innocents, nous sommes heureux ; et tu ne peux que nuire à notre bonheur. Nous suivons le pur instinct de la nature ; et tu as tenté d'effacer de nos âmes son caractère. Ici tout est à tous ; et tu nous a prêché je ne sais quelle distinction du tien et du mien... Nous sommes libres ; et toi tu as enfoui dans notre terre le titre de notre futur esclavage. Tu n'es ni un dieu, ni un démon : qui es-tu donc pour faire des esclaves ?" » Denis Diderot, *Supplément au voyage de Bougainville* (1772), *Œuvres*, éd. Billy, Bibl. de la Pléiade, Paris, Gallimard, 1962.

* * *

La propriété individuelle n'est pas un principe, elle est un fait, modifiable comme tous les faits, qui prend de plus en plus la forme capitaliste et qui aidera, dans l'incessante évolution humaine, à d'autres formes de propriété. » Jean Jaurès, *Discours à la chambre des députés du 12 juin 1902*, in *Les grands orateurs républicains*, Paris, t. IX, p. 139.

* * *

« En Afrique noire traditionnelle, la terre ne peut être l'objet de propriété : elle est seulement l'objet d'usufruit mais d'usufruit collectif. La "propriété usufructière" collective entraîne naturellement le travail collectif sur le champ familial dont les produits sont également l'objet de propriété collective. Car ici seul le travail peut conférer un titre de propriété sur les biens ou les services... Mais voilà, l'Afrique s'industrialise, du moins elle fait irruption dans la civilisation moné-

taire du marché. Nos capitales et nos chefs-lieux de région ont déjà leurs salariés et leurs bidonvilles, avec propriété privée et syndicats ouvriers. C'est ici qu'il faut faire preuve d'imagination et trouver des solutions originales à des situations originales. » Léopold Sédar Senghor, Conférence donnée à Strasbourg le 20 novembre 1964 (extraits).

10-2 Appropriation et propriété dans les traditions romaine et civiliste

Selon le dictionnaire Robert (Paris, 1968, p. 79), l'appropriation désigne : « 1) didact. Action d'approprier, de rendre propre à un usage (...) 2) droit. Action de s'approprier une chose, d'en faire sa propriété (...) ». Pour expliquer comment on est ainsi passé de « l'affectation à un usage » à l'exercice d'un droit de maîtrise exclusif et éventuellement absolu, il est nécessaire de comprendre le contexte dans lequel la racine *proprius* a pu, en latin, donner naissance à deux sens sans doute proches mais néanmoins différents.

L'étymologie que propose le dictionnaire latin-français Gaffiot fait dériver le verbe *appropriare* (approprier) de « *ad proprius* ». Le sens premier de *proprius* est « ce qui appartient en propre, ce qu'on ne partage pas ».

Pour passer de cette idée de « l'appropriation » à la propriété privée, il faudra que l'on passe d'une conception « sacrale » des choses à une conception « mercantile » et que la terre devienne vénale, ce qui est assuré par les progrès de l'individualisme et par l'intensification des échanges monétaires et commerciaux dans la République romaine au II^e siècle AC.

La propriété apparaît quand la chose qui en est l'objet devient un bien. Selon la définition de la doctrine juridique, une chose est désignée comme un bien lorsqu'elle a une valeur pécuniaire et qu'elle est susceptible d'appropriation (sous-entendue privative). Si ces deux conditions sont depuis longtemps réunies, dans les sociétés européennes (voir Linguet dans l'encadré), au point que le code civil de 1804 a pu construire le rapport des hommes aux choses en ne retenant que les biens (livre II) et en organisant leur relation en privilégiant la propriété, il n'en va pas de même dans les sociétés africaines.

VOCABULAIRE

— en latin, la racine . . . *ad proprius*

donne APPROPRIARE
littéralement : transmettre dans une lignée ou selon
des modalités particulières

— en français : APPROPRIATION

sens particulier (didactique)	sens second (juridique)
action de rendre propre à un usage	action de s'approprier, de destiner à un bénéficiaire, en particulier à soi-même (ex. le crayon est approprié <i>pour</i> écrire)

— sens techniques dans l'analyse foncière :

APPROPRIATION FONCIÈRE

<i>dans la conception africaine « traditionnelle »</i>	<i>dans la conception « moderne » européenne</i>
affectation de l'espace à un usage, l'étendue étant le support de plusieurs usages et ainsi relevant de plusieurs affectations	attribuer à un sujet de droit la propriété « le fait d'user et de disposer des choses de la manière la plus absolue » (art. 544 CC)
enjeu : la terre est le support de la production et de la reproduction et le point de rencontre du visible et de l'invisible	enjeu : la mise en valeur permet l'extraction d'une plus-value susceptible de réinvestissement

— actuellement :

UNE SITUATION D'ENTRE DEUX

Contexte d'actualisation : une diversité de formes d'appropriation plus ou moins directement reliées aux deux sens techniques.

Contextes de transition : modification des cadres conceptuels et sociaux, transformation des gestes techniques et des systèmes de production sans adhésion aux techniques modernes.

Enjeu : la tentative de préservation de droits anciens ou de constitution de patrimoines nouveaux, caractérisée par l'insécurité et par un contexte de rareté de la terre et de crise des modes de régulation.

10-3 De l'appropriation traditionnelle à la propriété moderne : l'impact de la théorie coloniale de la domanialité

Au tournant du XX^e siècle, la politique française butait sur un obstacle fondamental : comment généraliser une propriété privée avec les moyens qu'offrait le code civil, lequel organisait les rapports juridiques mais n'avait pas eu à créer la propriété foncière qui avait été définitivement constituée lors de la Révolution française ?

Pour contourner cette difficulté, A. Ley rappelle, dans *Enjeux fonciers en Afrique noire* (op. cit., p. 135), comment est né le « système Torrens » à partir de l'ouvrage de l'avocat français de Courdemanche. Torrens est l'inventeur d'un mode d'enregistrement des terres de la couronne en Australie. Connue en France à l'occasion des travaux d'une commission sénatoriale en 1894-1895, ce mode d'enregistrement va être transféré en Afrique et donnera naissance au décret foncier de 1906 et au régime de la propriété foncière en Afrique occidentale. Ce régime, accessoirement amendé ensuite avait trouvé son équilibre avec le décret foncier de 1932.

Mais, ce régime de la propriété foncière ne pouvait, à lui seul, servir de charpente à la politique foncière : que faire des terres qui ne relevaient pas de ce régime ? Là encore, les dispositions du code civil étaient vagues, l'article 538 se clôturant par l'indication que « généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée sont considérées comme des dépendances du domaine public ».

Avec pour seule référence la « domanialité », un nouveau régime va voir le jour entre 1899 au Congo français et 1901 en Côte-d'Ivoire, dans un contexte marqué par une vive concurrence entre les objectifs techniques des nouveaux services des domaines et les nécessités du maintien de l'ordre public que doivent assumer les administrateurs. Après avoir tenté de provoquer la transformation volontaire des droits coutumiers en droits de propriété, puis avoir prétendu que la colonie était propriétaire des terres par application de la théorie de la succession d'États, on redécouvre derrière la référence au domaine les notions du droit féodal.

Ce droit féodal distinguait deux domaines. Le premier domaine est le *dominium directum* ou domaine éminent appartenant au seigneur et auquel sont rattachées toutes les prérogatives de la seigneu-

rie. Ces prérogatives correspondent à des compétences politiques, militaires, judiciaires et économiques qui ont été, à l'âge moderne, transférées à l'État et qui, sans aucun doute, étaient assumées par l'État colonial. Le second est le *dominium utile* reconnu à un vassal dans le cadre d'un rapport de dépendance personnel en principe librement conclu et contre le versement d'un cens. Ces deux domaines « éminent » et « utile » sont complémentaires l'un de l'autre et doivent être distingués de « l'alleu », terre libre de toute relation féodale et où peut s'exercer le *plenum dominium* (pleine propriété).

Cette brève présentation du droit féodal a pour objectif d'illustrer trois points :

1. La situation des tenures foncières des Africains était étrangère à la théorie du double domaine féodal.

2. L'État colonial avait tout intérêt à introduire une telle distinction pour asseoir des droits fonciers fondés sur la conquête même si cette classification bouleversait la nature des droits fonciers coutumiers.

3. Dans la distinction entre domaines « direct » et « utile », on ignorait la référence au droit de propriété. L'État colonial ne se prétendait pas — en principe — propriétaire des terres non appropriées selon le régime de l'immatriculation ou du code civil ; il était plutôt le détenteur ou le gardien du territoire afin d'y imprimer sa marque « civilisatrice ». Pour généraliser la propriété, l'État était ainsi amené à redécouvrir la notion d'appropriation. Il affectait l'espace à un usage par la procédure de la concession domaniale. Cette affectation repose non sur le principe de la découverte suivie d'une mise en culture (comme dans le modèle endogène précolonial), mais sur la capacité à mettre en valeur. Or, la notion de mise en valeur est principalement économique et prend essentiellement en considération la possibilité d'investir, de faire fructifier et de dégager une plus-value.

L'opposition centrale des politiques foncières repose sur deux conceptions de l'appropriation. Dans la conception endogène et traditionnelle, l'affectation de l'espace vise principalement à assurer la reproduction du groupe dans ses dimensions matérielles, sociales et idéologiques. La conception européenne vise essentiellement à traiter l'espace comme un capital à exploiter et à rentabiliser.

Deux conclusions peuvent ainsi être dégagées.

Premièrement, c'est en fonction de la notion d'appropriation qu'il convient d'analyser les rapports fonciers contemporains.

Deuxièmement, les deux conceptions de l'appropriation que nous venons de dégager ne sont pas toujours et nécessairement contradictoires. Ne renvoyant ni aux mêmes opportunités ni aux mêmes enjeux, elles pourront parfois être utilisées et mises en œuvre par le même acteur si les contextes l'autorisent : on peut être capitaliste au village et socialiste au ministère, ou inversement. Il n'y a pas ainsi de tendance unilinéaire au passage de formes communautaires à des modes capitalistes d'affectation de l'espace. Si l'individualisation fait partout des progrès, elle se réalise principalement sous la forme d'une maîtrise sur la terre. Cette maîtrise peut, suivant les cas, être temporaire, prioritaire, exclusive ou absolue. Seule une maîtrise à la fois exclusive et absolue correspond à la propriété civiliste.

C'est pourquoi nous considérerons l'hypothèse que l'analyse des rapports fonciers reste déterminée par les besoins de sécurisation propres à chaque système de production en milieu rural, ou en milieu urbain, par les contraintes du site et de l'insertion dans l'espace résidentiel.

10-4 Des pratiques foncières polymorphes, polysémiques et polyvalentes

Les ouvrages déjà publiés par nous ont montré que les pratiques foncières sont embrouillées et prêtent à de multiples interprétations. L'étude des « Politiques foncières et territoriales » a également illustré les mécanismes de « détournement d'espace » et de « promotion de la confusion » (1). Car si le transfert et la généralisation des procédures coloniales de gestion foncière ont été, globalement, un échec (2), l'idéologie de la propriété foncière a rencontré un écho positif parmi les classes sociales ascendantes. Cette réussite de l'idéologie propriétaire en l'absence de titres fonciers pour constater et organiser le service des droits reste ambiguë. Cette confusion pose de nombreux problèmes qui seront repris dans les deux dernières parties de

(1) J.-L. PIERMAY, « Le détournement d'espace, corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale », *Politique africaine*, volume 21, mars 1986, pp. 22 et s.

(2) É. LE ROY, « Le code Napoléon révélé par l'Afrique », *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, Paris, ADEF, 1991, pp. 145-150.

l'ouvrage. On se contentera ici de noter les incertitudes « abyssales » du vocabulaire et les contradictions dans la terminologie ou dans la mise en œuvre des procédures : se disent « propriétaires » de simples occupants accueillis selon les conventions de l'hospitalité traditionnelle ; sont dits « usagers » des détenteurs de terres mises en culture au nom de droits coutumiers immémoriaux et continus. On se gardera donc de reproduire les explications des utilisateurs sans vérifier ce que recouvre les terminologies dans chacune des langues utilisées et en étant attentif au fait qu'en l'absence du droit de disposer, on ne peut, au moins juridiquement, parler de propriété privée. On se reportera en outre aux conseils méthodologiques relatifs aux apports linguistiques dans l'introduction générale.

Pour aller plus loin...

- KOUASSIGAN (G.A.), « Propriété foncière et développement. Tendances générales et options négro-africaines », *Cahiers de l'IUED*, volume 7-8, *Le village piégé*, 1978, pp. 225-307.
- LE ROY (É.), « The peasant and Land Law. Issues of integrated Rural Development in Africa by year 2000 », *Land Reform, land settlement and Cooperatives*, FAO, 1985, n^{os} 1/2, pp. 13-42.

11

Le foncier dans la pensée et dans la pratique des éleveurs et des agro-pasteurs

Danièle KINTZ

- 11-1 Principes de réflexion
- 11-2 Règles de fonctionnement des sociétés pastorales
- 11-3 Diversités
- 11-4 L'accès pratique et juridique à l'eau et aux aliments pour le bétail
- 11-5 Des solutions aux problèmes actuels ?

11-1 Principes de réflexion

C'est l'accès à la terre, et lui seul, que la réflexion sur le foncier, et sur les productions végétales, prend habituellement en compte. Quand il s'agit des espaces pastoraux, il devient indispensable de prendre en compte aussi, et souvent prioritairement, l'accès du bétail à l'eau et donc d'envisager le foncier comme comprenant non seulement la terre mais la terre et l'eau en tant que parties d'un même ensemble : l'espace ou les espaces dont dispose une communauté pour vivre et pratiquer ses activités productives.

L'eau, sous forme de puits individuels peut être objet de propriété au sens occidental du terme : ainsi, au Niger, nous avons assisté

à la vente de puits. L'eau peut aussi ne pas être appropriée en tant que telle lorsqu'elle ne fait l'objet d'aucun investissement ni d'aucun aménagement, mais elle peut alors focaliser un consensus local pour que l'accès jusqu'à elle soit préservé. Et l'acte qui entérine la préservation d'une terre comme voie d'accès à l'eau ou comme pâturage (herbacé ou arbustif) réside dans le fait qu'un consensus s'établisse pour qu'aucune mise en culture ne soit entreprise sur l'espace en question. S'approprier une voie d'accès à l'eau ou à un pâturage pour un groupe donné s'exprime donc à l'inverse de l'appropriation agricole : s'approprier une terre pour qu'elle devienne un champ, c'est la défricher et y semer, alors qu'avoir la maîtrise d'une terre comme pâturage ou voie d'accès à l'eau, c'est ne pas la mettre en culture et parvenir à faire respecter le fait que d'autres ne la mettent pas en culture non plus. L'accès juridique à une terre pastorale comme son utilisation pratique reposent sur deux facteurs déterminants : l'eau doit être présente et les éleveurs doivent avoir un accès légal à l'eau (sous forme d'appropriation ou d'autorisation d'emploi) ; des possibilités d'alimentation du bétail doivent exister et elles ne doivent pas être entravées par les cultures.

A un champ de réflexion plus vaste (la terre et l'eau) que pour les autres formes de production, le foncier pastoral ajoute la particularité d'impliquer l'étude de relations indirectes d'une communauté à son espace. Ainsi, par exemple, dans plusieurs régions sahéliennes, les mauvaises conditions de la production pastorale (dues, entre autres choses, à différentes périodes de sécheresse et au surpâturage) accroissent l'ampleur de l'exode rural. Parmi les anciens ruraux installés en ville, certains parviennent à dégager un surplus économique qui leur permet quelques investissements dont l'achat de bétail qu'ils donnent en garde dans les campagnes. Schématiquement, on peut donc considérer que les mauvaises conditions de production entraînent indirectement... un accroissement de la production.

Cet exemple montre à quel point la production pastorale, dont l'essentiel s'effectue loin des grandes villes, n'est pas isolée au sein des productions nationales. Elle est même en constante interaction avec les autres productions, agricoles en particulier. Ainsi, l'importance de la fumure est déterminante pour de nombreuses cultures, de même que les résidus agricoles constituent une part significative de l'alimentation du bétail.

Nous proposons donc d'aborder l'étude du foncier pastoral en gardant à l'esprit trois grands principes qui sont d'ailleurs ceux qui régissent généralement la réflexion que les pasteurs ont eux-mêmes par rapport à leur environnement productif.

Principe 1 : l'eau est aussi déterminante que la terre dans la pensée comme dans la pratique des éleveurs. L'eau doit donc être incluse dans toute réflexion sur le foncier pastoral.

Principe 2 : les choix des éleveurs et donc leurs pratiques sont souvent conditionnés par des facteurs indirects qui doivent être pris en compte. La relation éleveurs-bétail-espace est presque toujours complexe.

Principe 3 : la production pastorale et les zones qu'elle utilise ne sont pas isolées ni isolables du contexte général. Les complémentarités comme les concurrences doivent être abordées, en particulier avec les activités agricoles. C'est donc en association avec d'autres productions que la production pastorale doit être étudiée, soit que les activités différentes soient pratiquées par les mêmes personnes (ou des personnes différentes d'une même unité familiale de production) comme c'est le cas de l'agro-pastoralisme, soit que ces activités soient le fait de groupes différents comme lorsque des groupes de transhumants établissent des « contrats de fumure » avec des agriculteurs en faisant fumer les champs de ceux-ci par leurs animaux en échange généralement de céréales.

FONCIER PASTORAL = EAU + TERRE

ÉLEVEURS - BÉTAIL - ENVIRONNEMENT = RELATION COMPLEXE ET INDIRECTE

ÉLEVAGE + AGRICULTURE + AUTRES ACTIVITÉS = COMPLÉMENTARITÉS + CONCURRENCES

Cette complexité exigée de la réflexion sur le foncier pastoral se situe au sein d'un contexte social qui est pour une part spécifique des sociétés de pasteurs. De même que l'agriculture est pratiquée par la plupart des sociétés de pasteurs, l'élevage est aujourd'hui une activité secondaire pour nombre de sociétés qui autrefois avaient pour production essentielle l'agriculture. Mais, bien que le contexte social se diversifie, il reste important de garder à l'esprit certaines spécificités des sociétés spécialistes de l'élevage en Afrique avant d'aborder la relation éleveurs-bétail-environnement qui constitue la matière même du foncier pastoral.

Précisons que, bien que les espèces animales élevées soient diverses, nous ne faisons pas référence ici à celles qui sont purement domes-

tiques et qui se nourrissent essentiellement des résidus de l'alimentation humaine (volaille, porc, etc.) ni à celles qui sont élevées en petit nombre uniquement comme montures (chevaux) mais à celles qui fournissent la part majeure des revenus d'une communauté en nécessitant une organisation particulière de la production, à savoir camélins, bovins, ovins et caprins.

11-2 Règles générales de fonctionnement des sociétés pastorales

1 — La propriété du bétail est généralement individuelle.

2 — Un animal peut appartenir à tout membre de la société sans distinction d'âge, de sexe ou de catégorie sociale. C'est le propriétaire d'un animal qui prend les décisions quant aux ventes et aux achats.

3 — Ce sont les hommes, généralement de certaines catégories sociales plus particulièrement, qui assurent l'essentiel, mais non la totalité, des tâches pastorales.

4 — Le bétail est un bien économique : il fait l'objet de commerce, d'échange, de prêt, de don, d'héritage, de prestations matrimoniales.

5 — L'appropriation (par creusement, achat ou attribution) de l'eau souterraine est individuelle, familiale ou à l'usage d'un groupe restreint, particulièrement dans les zones sèches. Seuls les puits ou forages creusés par des instances extérieures à la communauté (services administratifs, ONG par exemple) ne faisaient pas l'objet d'une attribution explicite. Ce phénomène est en train de changer : les puits et forages sont généralement attribués nommément à des groupes particuliers afin de limiter l'afflux, et donc le surpâturage, autour de ces points d'eau.

1 - PROPRIÉTÉ DU BÉTAIL : INDIVIDUELLE

2 - PROPRIÉTAIRE : POTENTIELLEMENT TOUT INDIVIDU

3 - TRAVAUX PASTORAUX : MAJORITAIREMENT MASCULINS

4 - BÉTAIL : BIEN ÉCONOMIQUE SOUS DIFFÉRENTES FORMES

5 - EAU SOUTERRAINE : APPROPRIÉE LORSQUE LES PUIITS SONT CREUSÉS SUR DES INITIATIVES INTERNES

6 - EAU DE SURFACE : RIVES APPROPRIÉES

6 — L'eau de surface (marigots, mares — pérennes ou non —, lacs et fleuves) n'est pas explicitement objet d'appropriation. Ce sont les rives de ces eaux qui sont appropriées pour les cultures sous pluie en saison des pluies ou pour les cultures de décrue ou les cultures irriguées sur une partie de l'année, variable en durée selon les cas.

La réflexion sur le foncier pastoral, reposant sur trois principes (eau + terre ; relation complexe et indirecte ; complémentarités et concurrences) et prenant en compte les six règles de fonctionnement des sociétés pastorales ci-dessus mentionnées, se trouve confrontée à des situations d'une grande diversité.

11-3 Diversités

— Diversité des espèces élevées : chameaux, bovins, moutons et chèvres (ânes, chevaux, porcs, volaille, etc.) donc diversité de leurs besoins quantitatifs en eau, qualitatifs et quantitatifs en aliments.

— Variabilité de l'importance de l'élevage par rapport aux autres activités économiques, agricoles et autres au sein d'un même groupe social.

— Diversité des traditions pastorales (anciennes, récentes, en évolution).

— Diversité des contextes géographiques (du quasi-désert à la forêt).

— Variabilité de la quantité d'espace disponible (en fonction des densités de population humaine et animale et des densités agricoles).

— Diversités dans la nature (herbacée ou arbustive) des pâturages et dans leur qualité.

La réflexion sur le foncier pastoral reposant sur trois principes, forte de la connaissance de six règles pastorales fondamentales, et traitant d'une production qui s'exerce au sein de situations d'une grande diversité, peut s'organiser autour de la prise en compte des deux piliers de l'élevage que sont l'abreuvement et l'alimentation du bétail, en mettant l'accent sur l'étude de l'accès pratique et de l'accès juridi-

que que les éleveurs ont à ces ressources dont les supports sont spatiaux.

RÉFLEXION SUR LE FONCIER PASTORAL

TROIS PRINCIPES INTELLECTUELS : EAU + TERRE

RELATION COMPLEXE ET INDIRECTE
COMPLÉMENTARITÉS ET CONCURRENCES

SIX RÈGLES PASTORALES : PROPRIÉTÉ INDIVIDUELLE DU BÉTAIL
DE TOUT INDIVIDU

TRAVAIL ESSENTIELLEMENT MASCULIN

BÉTAIL = BIEN ÉCONOMIQUE

EAU SOUTERRAINE : SOUVENT APPROPRIÉE

EAU DE SURFACE : RIVES APPROPRIÉES

SIX TYPES ESPÈCES ÉLEVÉES (DIVERSITÉ DE LEURS BESOINS)

DE DIVERSITÉ : IMPORTANCE RELATIVE DE L'ÉLEVAGE

TRADITIONS PASTORALES

CONTEXTES GÉOGRAPHIQUES

DISPONIBILITÉ SPATIALE

NATURES ET QUALITÉS DES PÂTURAGES

11-4 L'accès pratique et l'accès juridique à l'eau et aux aliments pour le bétail

1. L'eau d'abreuvement du bétail

L'eau peut être amenée à proximité du bétail par creusement de puits, par forage, adduction, canal, mais on n'imagine pas de la transporter. C'est le bétail qui se déplace jusqu'au point d'eau (sauf en cas d'adduction). A l'inverse, l'alimentation est parfois transportée en totalité ou en complément de la pâture (fouillage ou compléments alimentaires tels que les graines de coton).

L'eau d'abreuvement du bétail relève de quatre catégories :

— *Les puits peu profonds.* Ils sont toujours appropriés par une ou quelques personnes. Il s'agit des puits qui n'ont que quelques mètres de profondeur et qui sont recreusés chaque année dans le lit

des marigots ou des mares temporaires. Ils posent peu de difficulté technique, ne nécessitent qu'une main-d'œuvre restreinte et ne fournissent donc que peu de pouvoir à ceux qui les détiennent. Exemple : nord du Burkina Faso.

— *Les puits profonds.* Ils ont un statut différent : ils sont permanents ; leur creusement nécessite une main-d'œuvre spécialisée qui doit être soit rémunérée soit mobilisée. Celui qui prend l'initiative de creuser un puits doit donc avoir un pouvoir soit économique soit politique. Le fait de creuser un puits peut être l'acte qui fonde une nouvelle chefferie. Car c'est l'acte de celui qui peut réunir des gens autour de lui (pour creuser et, éventuellement jointoyer) et qui, de ce fait, par l'intermédiaire du puits, accroît autour de lui le clientélisme. Exemple : une grande partie du Niger.

— *Les puits et forages creusés par des instances extérieures à la société considérée.* Ces puits ont vu le jour tout au long du XX^e siècle. Les services d'hydraulique pastorale sont anciens et ils ont souvent fait un travail considérable. Ce qui est produit par une initiative extérieure au groupe des éleveurs considéré n'est généralement pas attribué, son accès est libre. Ce principe égalitaire présente malheureusement des difficultés : en particulier celle d'accroître l'afflux à ces lieux ouverts, augmentant ainsi le piétinement des animaux et une surcharge des pâturages alentour. Actuellement, ces puits et forages sont de plus en plus souvent attribués à un groupe particulier pour limiter le nombre d'animaux dans un espace donné. Exemple : l'ensemble du Sahel.

— *Les marigots, les mares, les lacs et les fleuves.* Ils ne sont appropriés par personne pour l'abreuvement des animaux, celui-ci ne nécessitant pas d'investissement. L'accès à cette eau dite « de surface » est libre en tant que tel. Mais les berges sont utilisées car les terres de décrue sont humides et propices à l'agriculture ; des cultures peuvent facilement être irriguées et, de plus, elles portent des pâturages riches (« bourgoutières » des rives du fleuve Niger). Exemple : fleuves Sénégal et Niger.

Dans les quatre grandes catégories que nous venons d'aborder, seule celle des puits et forages creusés par des instances extérieures ne donne pas lieu à autorisation. En effet, une autorité administrative ne demande pas d'autorisation pour effectuer des aménagements qui, pour elle, relève du bien public. De petits aménage-

ments privés (cases, parcs à bétail) peuvent même devoir être déplacés sans que l'avis de leur propriétaire ne soit sollicité. C'est le déguerpissement (voir le foncier urbain) à une petite échelle.

Pour les autres types d'établissement d'un accès à l'eau, soit une autorisation formelle est à demander au chef territorial local, soit, au minimum, la consultation des parties déjà en présence (autres propriétaires de puits dans le même secteur, maraîchers sur des rives de marigot ou autre) constitue une formalité reconnue. Toutefois, on assiste de plus en plus à des « coups de force » sans qu'aucune autorisation ne soit demandée et sans qu'aucune consultation ne soit pratiquée.

C'est en saison des pluies que les problèmes sont les plus cruciaux car alors l'espace est largement occupé par des cultures qui excluent le bétail des zones considérées ou lui coupent l'accès à l'eau. Plus les cultures s'étendent et plus le bétail va croissant, plus ce problème d'accès à l'eau en saison des pluies s'aggrave.

Les eaux pérennes sont, dans certains cas, entourées de cultures une grande partie de l'année ou, le plus souvent, en saison sèche dite froide dans le Sahel (de novembre à février), la situation y est alors identique à celle de tous les points d'eau en saison des pluies.

Dans l'esprit des éleveurs, c'est l'eau qui est déterminante et qui est première pour que le bétail ait accès à un espace donné. Sans eau, il ne peut vivre. Pour la nourriture qui, pourtant, pose parfois des problèmes cruciaux, l'éleveur a le sentiment qu'il peut mieux faire face à une situation difficile en emmenant son bétail plus loin (les animaux ne sont parfois abreuvés que tous les deux jours), en utilisant des résidus agricoles, ou, parfois, en achetant des compléments alimentaires.

2. Les aliments du bétail

Le bétail trouve sa nourriture dans les catégories d'aliments suivantes :

— *Les pâturages herbacés.* En saison sèche, lorsque la terre ne porte que des cultures irriguées localisées et souvent clôturées, les étendues où les animaux peuvent pâturer sont vastes. Mais il existe trois facteurs limitant l'accès à ces pâturages bien qu'aucune autorisation ne soit nécessaire pour les utiliser :

- a) la présence d'eau et la possibilité d'y avoir accès ;

b) la coupe de l'herbe pour le bétail stabulé en ville. Cette pratique est en croissance constante et les paysans sont démunis vis-à-vis d'elle comme ils le sont vis-à-vis de la coupe du bois ;

c) les forêts classées, les réserves et les parcs nationaux.

— *Les pâturages arbustifs.* En saison sèche, surtout à la fin de celle-ci lorsque l'herbe devient rare, les pâturages arbustifs ont une grande importance. Or, ils se situent dans les zones les plus humides, sur les rives des points d'eau en particulier, là où s'effectuent les cultures de décrue et les cultures irriguées. Ces deux types d'utilisation de l'espace sont en concurrence et donnent parfois lieu à des conflits. Dans les systèmes agro-pastoraux peuls, les zones de pâturage arbustif sont traditionnellement réservées au bétail et aucune culture n'y est pratiquée (ex : au nord du Burkina Faso). La coupe du feuillage pour le bétail stabulé en ville peut aussi être en concurrence avec la pâture paysanne.

Aucune autorisation n'est à demander pour l'utilisation des pâturages arbustifs. En revanche, en principe, pour ouvrir un champ sous pluie ou en zone de décrue ou d'irrigation, une autorisation est nécessaire auprès du chef politique ou territorial local ou de ceux qui pratiquent déjà des cultures sur ces mêmes lieux.

— *Les résidus agricoles.* La vaine pâture, c'est-à-dire le libre accès aux étendues cultivées après les récoltes, est générale en Afrique. Elle fournit une part importante de l'alimentation du bétail.

La vaine pâture est souvent sollicitée, de la part des agriculteurs qui ne possèdent pas de bétail afin d'obtenir de la fumure (qu'ils rémunèrent parfois avec des céréales).

La concurrence la plus forte par rapport à la vaine pâture est le ramassage des chaumes comme combustible et matériau (palissades, nattes) et comme aliment pour le bétail stabulé en ville.

— *Les cultures semi-fourragères.* Bien que les cultures fourragères ne soient pas répandues en Afrique, une forme mineure y existe : la plantation d'arachide et de niébé (en association avec des céréales le plus souvent) afin que leurs fanes servent de fourrage sec même au cas où ils ne produiraient pas du point de vue strictement agricole. Ici, c'est à la législation concernant les cultures qu'il y a lieu de se référer.

— *Les compléments alimentaires.* Sous cette appellation, il y a deux catégories d'aliments : la complémentation que l'on donne tra-

ditionnellement aux vaches laitières (eau de lavage des céréales, son) et les résidus des usines, en particulier les graines de coton et les tourteaux d'arachide.

La première catégorie est d'ordre domestique et provient des résidus de l'alimentation humaine.

La deuxième catégorie est de type industriel ; ces résidus sont soit gratuits, soit très bon marché. Leur coût pour les éleveurs provient du prix du transport des lieux de leur production jusqu'aux zones d'élevage.

11-5 Des solutions aux problèmes actuels ?

Les principaux problèmes rencontrés par l'élevage pour l'accès à l'eau et à l'espace sont les suivants :

— accès aux points d'eau (de toutes catégories) en saison des pluies ;

— accès aux points d'eau permanents en saison sèche et accès aux pâturages arbustifs ;

— prédation de l'élevage citadin sur l'environnement : herbe, fourrage arbustif, chaumes.

L'élevage paysan n'est pas isolé dans les difficultés auxquelles il a à faire face. L'agriculture connaît en partie des problèmes similaires (koulakisation des paysans dans certaines régions où des citadins investissent dans l'agriculture, coupe du bois).

Et les nombreuses questions que nous avons abordées donnent une idée de la complexité des problèmes.

La mobilité des éleveurs, temporaire (transhumance) ou définitive (migration) a toujours été une réponse particulièrement souple à l'ensemble de ces phénomènes d'une part et aux conditions climatiques de l'année, d'autre part.

Actuellement, des populations d'éleveurs, en particulier des Peuls, sont aux abords de la grande forêt équatoriale et même sur des plateaux à l'intérieur de celle-ci (République centrafricaine). De la même façon, d'autres Peuls ont traversé le Nigeria du nord au sud et sont aujourd'hui proches de la mer.

Mais pour conserver aux éleveurs sahéliens des possibilités de production sur place d'une part et pour continuer à fournir de la fumure animale à l'agriculture d'autre part, il est important, aujourd'hui,

en période d'extension de l'agriculture aussi bien que de l'élevage (extension quantitative et géographique), de trouver des solutions aux problèmes grandissants rencontrés par les éleveurs.

Étant donné la diversité des situations évoquée plus haut, il paraît impossible de trouver des solutions-miracles qui soient globales. C'est pourquoi une attention particulière est à apporter au foncier local et à l'utilisation de l'espace sur des étendues restreintes.

La matérialisation des couloirs de passage pour le bétail vers l'eau nous semble indispensable. Faire respecter ces couloirs par les agriculteurs nous paraît moins facile. Quant à la prédation des villes sur les campagnes, c'est un phénomène plus général que le pastoralisme qui ne pourrait peut-être être résolu que par l'offre aux citadins d'autres possibilités d'investissement.

À part quelques interdictions, non respectées, de coupe du bois, et beaucoup plus rarement de l'herbe, nous ne connaissons pas de tentatives administratives de réduction de la prédation des villes sur les campagnes. Ce phénomène est sans doute difficilement maîtrisable du fait qu'il a de multiples implications sociales et politiques et concerne de nombreux domaines économiques. Et les interdictions ne suffisant pas, il faudrait en même temps trouver des substituts aux activités qu'elles concernent, comme par exemple au Sénégal où la promotion du gaz a été tentée pour diminuer la consommation de bois de chauffe. Il en est de même au Burkina Faso, ainsi que dans d'autres pays, où l'on essaie de promouvoir des « foyers améliorés » qui ont une consommation de bois réduite.

Les espaces pastoraux ont, quant à eux, des étendues fort variables : un troupeau peut ne s'éloigner que de quelques kilomètres de la résidence permanente de ses propriétaires, d'autres parcourent des centaines de kilomètres et traversent des frontières, lors, particulièrement, de transhumances de saison sèche. Ce phénomène est pris en compte par les législations et les règlements de certains pays. Ainsi, par exemple, des accords ont été établis entre les autorités du Bénin, du Burkina Faso et du Niger pour octroyer des permis de transhumance internationaux dans le but de canaliser ces déplacements qui, dans cette région, rencontrent des difficultés du fait que des parcs nationaux jouxtant les trois frontières barrent en partie la route aux troupeaux.

Les espaces pastoraux qui doivent donc être abordés au niveau micro-local (par exemple, l'accès à une mare donnée) impliquent aussi d'être traités à des niveaux beaucoup plus vastes, dans leurs rapports avec les espaces agricoles, les villes, les parcs nationaux et les frontières.

Pour aller plus loin...

BERNUS (E.), *Touaregs nigériens. Unité culturelle et diversité régionale d'un peuple pasteur*, Mémoire ORSTOM n° 94, 509 p. In *Enjeux fonciers en Afrique noire*, ORSTOM-Karthala, 1982, consulter particulièrement le chapitre VII, *Agro-pastoralisme*, contenant les articles de J.T. THOMPSON, S. CISSÉ, G. LAINÉ, E. GRÉGOIRE et D. KINTZ. *Pastoralists of the West African Savanna*, International African Seminars, Manchester University Press, 1986, 359 p. (articles en anglais et en français).

L'agriculture pluviale et irriguée

- 12-1 De « l'hortus à l'ager »
Étienne LE ROY
- 12-2 La régulation des rapports fonciers internes à
l'unité d'exploitation
Jacques CHAUMIÉ
- 12-3 La répartition des terres entre unités d'explo-
itation
Bernard BRIDIER
- 12-4 De la maîtrise de l'eau au contrôle de la terre
Paul MATHIEU

12-1 De « l'hortus à l'ager »

Avec l'homme, l'agriculture a sans doute connu ses premiers développements en Afrique, même si les traces archéologiques en sont peu nombreuses et discrètes.

Depuis le néolithique, des évolutions importantes ont caractérisé les systèmes de production, mais la recherche a d'autant plus de mal à en analyser les implications que, depuis quelques siècles, les discours scientifiques soulignent des retards et des inadaptations. En effet, ces transformations ont été évaluées selon les critères exogènes des mutations qu'ont connus les systèmes de production en Occident.

Pour y remédier, seule une mise en « valeur » pouvait, selon l'expertise technique des développeurs, répondre aux défis de la demande des marchés européens, durant la période coloniale, puis à ceux de l'autosuffisance alimentaire depuis la révolution démographique qui secoue l'Afrique rurale depuis quinze ans. C'était par là valoriser le rôle de la généralisation de la propriété privée qui, d'un point de vue d'économiste, de juriste et d'aménagiste semblait répondre aux défis et aux inadaptations des techniques.

La notion de mise en valeur est, en effet, centrale dans la conception foncière occidentale parce qu'elle détermine un nouveau rapport entre les hommes à propos de l'espace et de la production alimentaire.

En matière d'aménagement de la nature et en suivant les analyses de Jacques Barrau, on constate que le passage de la « *silva* » (espaces arborés) à « *l'hortus* » (espace jardiné) qui caractérise l'évolution des activités productives sous les tropiques humides, comporte une spécialisation écosystémique réelle mais limitée. Il y a « une amorce de spécialisation mais, si la jachère forestière est de durée suffisante, il n'y a pas modification profonde ni du fonctionnement ni de la structure de l'écosystème » (1). Par contre la déforestation, la monoculture transforment le milieu qui devient artificiel tout en étant par l'ensemble de ces actions « mis en valeur ». Il en est de même pour l'élimination des végétaux « commensaux » par les herbicides, le maintien de la fertilité par des engrais minéraux et la lutte contre l'érosion par des aménagements. Toutes ces transformations à l'œuvre durant ce siècle et ayant pour enjeu le passage d'une culture de jardinage à une culture sur ager (2) ou agriculture, modifient les idées relatives à l'appropriation.

Dans le cas africain, la principale modification semble venir de la conjonction d'une croissance démographique, d'une demande extérieure tendant à créer une « offre » locale et des régulations juridiques de la politique foncière coloniale imposant l'idée et parfois la procédure de la propriété privée (voir supra).

Économiquement un renversement de tendance avait caractérisé la période coloniale. La force de travail, jusqu'alors réduite, se multiplie sous l'impact de la révolution démographique alors que la terre commence à se raréfier.

(1) J. BARRAU, « Écologie », *Éléments d'ethnologie*, Paris, Armand Colin, Col. U, 1975, tome 2, p. 23.

(2) Ager : « étendue cultivée et labourée, semée et récoltée en masse ».

On se souviendra des analyses de C. Coquery-Vidrovitch publiées dans *Enjeux fonciers* : « Dans une société paysanne, en effet, la seule richesse est l'exploitation de la terre ; quant à la possession, elle s'exerce plutôt sur les hommes susceptibles de la cultiver, surtout en Afrique où la technologie limitée rendait peu significative la possession des instruments de travail... » (3). La généralisation de l'échange marchand porte d'abord sur les moyens de production (instruments), sur les procédures de circulation des droits d'usage (échange réciproque et mises en gage de terres) avant de concerner le fonds de terre lui-même. Dans la logique coloniale, la valeur économique de celui-ci résulte des investissements consentis (et qui sont pris en compte par les procédures domaniales) et du fonctionnement du marché foncier local.

Retenons pour principaux facteurs d'évolution de ce marché le fonctionnement du marché mondial (termes de l'échange), la multiplicité des consommations de la plus-value agricole par les administrations, les intermédiaires commerciaux, les notables locaux ou les producteurs pour leurs usages domestiques, le manque d'intérêt ou la prudence des exploitants, la situation coloniale... Ces facteurs expliquent que les investissements dans la terre furent modiques et le marché foncier rural limité à quelques sphères de l'économie de plantation ou aux périmètres maraîchers péri-urbains... La fiscalité, la rente et l'usure foncières avaient le plus souvent absorbé les revenus susceptibles d'être investis et, partout ailleurs, une transformation de la nature ne s'accompagna pas de l'adoption de procédures juridiques coloniales ni de la valorisation économique de la terre comme capital productif et principal facteur d'exploitation.

Ainsi, la production alimentaire reste-t-elle dans un « entre-deux » au cœur d'une triple transition : de l'horticulture surtout caractérisée par les cultures « dérobées » vers une « agriculture » au sens occidental, d'un mode de production lignager au mode de production capitaliste, d'une appropriation communautaire à une propriété privée.

Selon les situations, extrêmement diverses et impossibles à recenser dans cet ouvrage, on combine, de manière parfois étonnante (et illogique selon l'approche des développeurs) ces diverses tendances en accumulant avantages ou inconvénients. Selon une autre expression de Philippe Haeringer, dans *Enjeux fonciers*, « en l'absence d'un encadrement global, univoque et intangible, ce sont les usagers du sol qui en sont les principaux législateurs » (4).

(3) C. COQUERY-VIDROVITCH, « Le régime foncier rural en Afrique noire », *Enjeux fonciers en Afrique noire*, op. cit., p. 69.

(4) Ph. HAERINGER « Une approche pragmatique des situations foncières », *Enjeux fonciers en Afrique noire*, op. cit., p. 87.

Car, au moins symboliquement, de nouvelles « lois » apparaissent pour contribuer, sans doute partiellement, à assurer l'encadrement local des processus de transition.

Nous avons choisi dans cet ouvrage de cerner les formes particulières que connaissent l'agriculture pluviale et l'agriculture irriguée en privilégiant :

- les pratiques des producteurs plutôt que les modèles des développeurs ou les discours juridiques de l'État,
- les cadres sociaux de cette adaptation que sont les structures communautaires dont l'adaptabilité apparaît ici importante tant en zones cotonnières que sur les grands périmètres irrigués,
- les solutions du « droit de la pratique » (Hesseling, Le Roy) (5) qui sont en cours d'émergence,
- les secteurs de production alimentaire (céréales, en particulier riziculture) ou de rente (en particulier coton en zone soudanienne) qui illustrent le mieux ces évolutions.

De ce fait, nous avons repris, pour étudier l'agriculture pluviale, une distinction fondamentale entre les rapports fonciers d'exploitation et de répartition donnant lieu à des régulations différentes décrites respectivement par J. Chaumié et B. Bridier.

Nous n'avons pas voulu restituer la description « originelle » de ces systèmes (6). Nous rappelons ici seulement qu'à la différence de sociétés individualistes et étatiques où les rapports fonciers sont « privés » ou « publics », dans le cas de sociétés encore déterminées par le communautarisme, l'organisation sociale est différente selon que l'on prend en considération des rapports internes à la communauté ou entre communautés. En outre, seules les fonctions remplies expliquent la valorisation de rapports internes ou externes. De ce fait, les nouvelles fonctions foncières reconnues aux groupes de parenté (famille nucléaire) ou aux acteurs (femmes, cadets, captifs, castés...) jusqu'alors simples exploitants produisent des transformations considérables des systèmes de répartition. Les unités foncières anciennes se fragmentent et se particularisent, des espaces nouveaux apparaissent auxquels on applique une terminologie que l'on croyait universelle (terroir, parcelle, propriété) mais qui a révélé ses limites.

(5) G. HESSELING, É. LE ROY, « Le droit et ses pratiques », *Politique africaine*, vol. 40, 1990, pp. 3-10.

(6) É. LE ROY, *Éléments d'une théorie des rapports de l'homme à la terre en Afrique noire*, Université de Paris VII. Thèse d'ethnologie, 1972.

Après avoir fait l'expérience de ces difficultés, la recherche-développement a produit un premier effort de clarification dont rend compte B. Bridier (7). Si nous avons relevé des données à approfondir (telles que terroir, parcelle, unités foncière, déjà cités), nous avons réservé à la troisième partie certaines analyses (parcellaires, trame foncière) dans l'attente d'un approfondissement des expériences actuelles.

De même, tout en nous rapprochant des conditions de l'analyse de l'hortus avec les périmètres irrigués villageois, évoqués par P. Mathieu, nous n'avons pas repris les excellentes descriptions d'H. Dupriez et Ph. De Leener (8) concernant les jardins et vergers d'Afrique. Une deuxième édition pourra également étudier le foncier des systèmes de production reposant sur le manioc, l'igname, le tarot... que nous connaissons encore trop mal pour en parler, sauf à propos de l'arboriculture dans le chapitre trois.

La première conclusion de ce chapitre est en effet qu'il y a de multiples fonciers agricoles, comme il y a de nombreux fonciers forestiers. Afrique diverse, Afrique complexe.

12.2 La régulation des rapports fonciers internes à l'unité d'exploitation

Jacques CHAUMIÉ

Les promoteurs de projets doivent se donner les moyens de comprendre les situations foncières actuelles et leurs dynamiques, c'est-à-dire l'ensemble des rapports sociaux qui découlent de l'exploitation des ressources naturelles et de l'organisation de l'espace compte tenu des contextes économiques et sociologiques locaux. Ces rapports fonciers se concrétisent dans l'exercice de droits d'exploitation.

Du point de vue coutumier, chaque doyen d'unité lignagère locale dirige son unité résidentielle et les terres qui en dépendent ; il gère les réserves foncières du lignage, terres inexploitées, longues jachères. De ce fait, la protection des ressources foncières inexploitées, génère

(7) Voir infra, notice 12-3 ainsi que la littérature scientifique de la recherche-développement dont un numéro des *Cahiers de la recherche-développement* synthétise les données.

(8) H. DUPRIEZ et Ph. DE LEENER, *Jardins et vergers d'Afrique*, Nivelles, Terres et vie, 1987, 354 p.

ralement les plus boisées relève coutumièrement de son autorité. Il répartit les terres et les droits d'usage entre les différentes unités résidentielles. Il dirige l'exploitation du champ collectif du lignage, il dirige la politique matrimoniale de son groupe qui a d'importantes répercussions foncières. Représentant des ancêtres parmi les vivants, il assure le traitement des conflits familiaux. Au niveau des exploitations de base, en fonction de leur statut familial, les exploitants se voient attribuer par ces doyens des droits d'usage foncier sur les terres dont dispose l'unité lignagère locale (1).

Par ailleurs, chaque exploitant, quel que soit son statut, peut emprunter des terres à des unités lignagères voisines de son village ou des villages alentours. Dans un contexte général où la terre ne manque pas, on ne la refuse pas à celui qui la demande et propose par là même son alliance. C'est ainsi que les migrants ont pu s'installer facilement.

Les terres consacrées à l'agriculture pluviale renvoient à une catégorie spécifique d'espace rural traditionnel : les champs de culture. Cette catégorie se différencie des autres catégories d'espace rural traditionnel : les terres de résidence, la brousse, les lieux sacrés. Elle rassemble autant de types de champs qu'il y a de statuts d'exploitant (champs de doyens de segment de lignage, champs des chefs de famille nucléaire, petits champs individuels des célibataires, petits champs des femmes etc.). Dans chaque village, la répartition et l'organisation des champs s'expliquent au regard de l'histoire des différents groupes qui vivent dans ce village et les villages environnants. Chaque champ est identifiable par un caractère distinct. Il a une forme particulière connue des doyens de lignage, des autorités coutumières villageoises, des exploitants et de leurs voisins immédiats. Les limites sont identifiables par une pierre, un arbre, une ligne d'herbes, un chemin... Ces points de repère balisent l'espace sans le parcelliser par des limites systématiques (notice 12-3).

Mais les transformations politiques et sociales ont réduit l'impact des autorités coutumières lignagères qui encadraient localement l'exploitation des patrimoines fonciers lignagers. Les structures familiales se morcellent. Dans de nombreuses sociétés sahéliennes, les champs collectifs des unités lignagères et des unités résidentielles ont été divisés entre exploitants. Chaque chef d'exploitation revendique

(1) Ces modalités d'attribution de droits d'usage correspondent à un ensemble de données constituant un « système d'exploitation ». La méthodologie a été exposée dans E. Le Roy « Démarche systémique et analyse matricielle des rapports de l'homme à la terre en Afrique noire », *Le développement, idéologies et pratiques*, Paris, ORSTOM, 1983, p. 188 et suiv.

plus ou moins un droit héréditaire sur les parcelles concédées naguère par le chef de lignage. Ainsi, les droits collectifs tendent à se transformer en une pluralité de droits individuels. Cet éclatement des structures familiales traditionnelles en petites unités de production quasi indépendantes les unes des autres correspond à un affaiblissement du pouvoir des autorités familiales coutumières.

A l'intérieur des lignages, cette évolution est lourde de conflits fonciers potentiels entre les différents segments de lignages en cours de division. Entre lignages, cette évolution réduit la fiabilité de la relation d'alliance légitimant coutumièrement le droit d'exploitation des agriculteurs qui ne disposent que de terres « prêtées ».

Cette réduction et cette fragilisation du rôle de la parenté se traduisent par un affaiblissement de sa capacité d'unifier et de réguler toutes les fonctions de la vie sociale qu'elle avait en charge. S'il y a une profonde déstabilisation des modes locaux de régulation des conflits, les modes ancestraux de penser la vie en société restent toujours dominants. Chacun prend en charge individuellement dans ce cadre conceptuel la sécurisation de ses droits d'exploitation, en jouant des rapports de force et des différents modes de légitimation : droits ancestraux respectés localement, éventuellement droit musulman d'implantation récente, « droits coutumiers » hérités des « coutumiers juridiques » rédigés par les administrateurs coloniaux, droits modernes hérités du droit colonial.

Du point de vue juridique officiel, le droit éminent de l'État est un axiome de base. Pour les États africains, il est l'héritage du droit de conquête de l'État colonial qui les a précédés. Cette notion efface officiellement ipso facto toute autre source de droit foncier que celle mise en œuvre par l'État. Il s'approprie ainsi officiellement la légitimité d'organiser l'espace en fixant ses modalités d'affectation, de transmission et de régulation des droits. Cependant, en milieu rural, les États ont dû composer avec des populations locales qui ne peuvent se soustraire à leur environnement social quotidien et à leurs procédures et pouvoirs juridiques locaux d'origine politique, religieuse ou familiale.

Pour organiser une transition progressive vers un État de droit satisfaisant au regard du modèle fixé, les États ont mis en place des cadres juridiques transitoires. Ces systèmes reposent d'une part sur une prise en compte partielle des droits coutumiers et sur deux principes de base : — la terre appartient à celui qui la travaille,

— la terre appartient à celui qui la met en valeur.

*Prise en compte partielle des droits coutumiers :
le droit « commun » coutumier*

On applique en général le principe : la terre appartient à celui qui la travaille, mais les situations peuvent être complexes et il paraît souvent nécessaire de prendre en compte, du fait des contextes locaux, les droits coutumiers en vigueur. Les juristes ont ainsi construit, région par région, des droits fonciers coutumiers composés de règles qui organisent l'appropriation et la transmission des terres. En leur conférant le statut de droit coutumier, ils ont dénié toute dimension juridique aux systèmes autochtones mis en œuvre, pour produire au cas par cas des solutions qu'ils ont érigées en règles impersonnelles.

Cette conception du droit coutumier sert toujours de référence en milieu rural tant pour les administrateurs que pour les « développeurs ». Elle fonctionne comme un « piège » qui laisse croire que l'on prend en considération les systèmes juridiques autochtones et que l'on peut donc espérer une participation active des populations rurales pour les actions de développement qui ont un impact foncier.

*Application des principes : « la terre appartient à celui qui la travaille »
et « la terre appartient à celui qui la met en valeur »*

En l'absence d'exploitation visible, l'État considère que la terre n'appartient à personne et qu'elle peut être mise en culture ou aménagée par qui en a besoin. La majeure partie des espaces ruraux (jachères, réserves foncières, espaces pastoraux) relève officiellement de ce vide juridique. Dans les régions à forte pression migratoire, les familles qui contrôlent traditionnellement ces espaces ne peuvent les protéger que par une mise en exploitation réelle ou fictive empêchant que d'autres y fassent valoir, à leur place, le principe que « la terre appartient à celui qui la travaille ». Le principe stipulant que la terre appartient à celui qui la travaille ne protège l'exploitant que de façon limitée dans le temps.

Pour protéger son droit d'occupation plus durablement, il doit faire référence aux modes autochtones de légitimation de son droit d'occupation. Les autorités coutumières ou religieuses ont toujours un pouvoir juridique foncier à exercer. Ce principe, « la terre appartient à celui qui la travaille », ne remet donc pas fondamentalement en cause leur maîtrise foncière.

Il est par contre plus difficile pour ces gestionnaires des droits fonciers lignagers de s'accommoder des applications du principe qui

stipule que la terre appartient à celui qui la met en valeur. La mise en valeur se traduit par un travail d'une visibilité durable (diguettes anti-érosives, plantation d'arbres, clôture,...). Cet investissement matériel immobilise la terre au profit de l'exploitant sur une longue période. Il devient indélogeable même s'il n'exploite pas momentanément les terrains qu'il a mis en valeur.

En se référant à ce second principe, l'exploitant n'a plus besoin de tenir compte des modes autochtones de légitimation de son droit d'occupation. Une nouvelle conception de l'organisation de l'espace devient ainsi possible : elle ne renvoie plus à une projection des relations des familles entre elles et des hommes entre eux. Elle se fonde sur la relation de l'individu à l'espace par le travail qu'il y investit, en prévision d'une rentabilité future.

Les conséquences d'une mise en valeur ont une telle importance que les exploitants sont rarement autorisés à aménager les terrains qui leurs sont prêtés. La mise en valeur peut avoir des conséquences juridiques encore plus importantes. Certains investissements peuvent être vendus en mobilisant la terre au profit de l'acquéreur. Ce processus permet de réaliser une vente de terrain en la maquillant par la vente de l'investissement.

Aujourd'hui, ces trois principes juridiques (« la terre appartient à celui qui la travaille », « la terre appartient à celui qui la met en valeur », application de règles qualifiées de coutumières) permettent de couvrir toutes les situations de façon plus ou moins satisfaisante.

Les terrains aménagés relèvent systématiquement du principe applicable pour les terrains mis en valeur excepté quelques situations particulières où le contexte local impose la prise en compte de droits coutumiers antérieurs.

Les terrains non aménagés qui constituent la majeure partie des territoires ruraux sont dans une situation plus floue.

Les cultures céréalières concernent deux types de terrains. Ou bien elles occupent des champs de culture familiaux traditionnels et le principe « la terre appartient à celui qui la travaille » se trouve alors supplanté, en fonction du contexte social environnant, par le régime foncier autochtone. Ou bien elles s'étendent au-delà de terroirs traditionnels de culture (champs de brousse) et le régime foncier relève alors du principe « la terre appartient à celui qui la travaille ».

Les cultures de rente non irriguées se sont généralement développées au-delà des champs de cultures céréalières traditionnelles. Elles occupent des terrains de brousse (longues jachères, réserves foncières) défrichés à cet effet. Le régime foncier de ces cultures relève donc

en général du principe « la terre appartient à celui qui la travaille ». Les investissements qu'elles impliquent (engrais, charrue, traction animale ou mécanique) conduisent à une mise en valeur des terres (fertilisation). Cette mise en valeur n'est pas matérialisable par un objet visible comme l'est un arbre ou une diguette anti-érosive, elle n'entraîne donc pas d'effet irréversible puisqu'elle ne se concrétise pas par un investissement matériel vendable. Cependant, ses effets juridiques sont plus durables que ceux d'un travail agricole qui n'implique aucun intrant. Ils demeurent tant que durent les effets bénéfiques de cette mise en valeur.

La situation des terrains en jachère est encore plus incertaine. Les exploitants conservent en général sans difficulté leurs droits fonciers pour les courtes jachères. L'évaluation de la durée varie de région à région. Par contre, pour les longues jachères, ils perdent tout droit foncier opposable au tiers. Pour contrecarrer cette situation, ils peuvent, en fonction du contexte, faire jouer un régime coutumier, qui leur serait favorable ou faire valoir un projet d'exploitation non compatible avec le type d'exploitation envisagé par des concurrents potentiels.

12-3 La répartition des terres entre unités d'exploitation

Quelques classifications de la recherche-développement

Bernard BRIDIER

Le terroir

Le terme de terroir, tel qu'il est actuellement utilisé par les praticiens en Afrique de l'Ouest, rejoint la notion de territoire d'une communauté rurale (1). Celui-ci peut être considéré comme l'ensemble des terres cultivées ou non sur lesquelles s'exercent des droits d'appropriation d'un ou de plusieurs groupes. Il est maintenant généralement admis qu'il n'existe pas de « terres vacantes » et que, sur toute brousse, aussi inculte soit-elle, s'exerce le droit d'un individu ou d'une communauté.

(1) On ne peut pas à proprement parler de finage, car celui-ci suppose l'existence de limites connues et acceptées par les villages voisins.

Dans la conception traditionnelle, les terres sont occupées au terme d'une alliance passée par le premier occupant avec les puissances de la terre et les esprits du lieu. Ces puissances ont des lieux spécialement réservés comme les collines, certains arbres ou les bois sacrés. Le chef ou le maître de la terre est le garant du respect de l'alliance. Il est généralement le descendant du premier occupant. Il est chargé des sacrifices nécessaires à l'obtention de l'accord et de la protection des possesseurs mythiques des lieux. C'est de cette médiation qu'il tient son autorité.

Cependant, si le groupe fondateur a autorité sur le territoire, celui-ci ne lui appartient pas, notamment parce que l'exploitation de la terre ne se refuse pas. Toute personne accueillie dans la communauté, autochtone ou étrangère, a droit de cultiver. Le groupe fondateur ou son représentant, le maître de terre, lui indique un lieu où il pourra cultiver selon ses besoins.

Les mythes fondateurs nous rappellent la façon dont est conçu le marquage initial de l'espace présidant à la création du territoire grâce à des repères qui peuvent aussi correspondre aux lieux de rencontre d'un membre du groupe fondateur avec un membre d'un village voisin à l'occasion de chasse, de défrichements. La désignation de ces marques est souvent l'objet d'un interdit. Ces repères correspondent à un marquage de l'espace de façon discontinue (2), il n'y a pas à proprement parler de frontières, de limites continues entre territoires villageois. Ces limites peuvent exister dans le cadre de territoires saturés, entièrement cultivés où les limites des parcelles périphériques servent de limites de territoires. Cependant, elles n'existent pas dans le cas le plus général et vouloir trouver une frontière commune à deux territoires peut être une source de conflits graves.

Le besoin de mettre en culture les terres de la chefferie foncière

La création de quartiers nouveaux, éloignés du centre villageois, par installation de paysans allochtones ou par éclatement de certains lignages entraîne un transfert d'autorité vers le fondateur du nouveau quartier, qui joue alors le rôle de maître de la terre pour le territoire qui lui a été attribué. Cela peut entraîner une concurrence entre autorités différentes pour le contrôle d'une portion de territoire. La reconnaissance de ces quartiers comme village, et comme

(2) Voir, pour une explication du caractère topocentrique de l'organisation spatiale l'introduction générale, p. 5.

territoire indépendant équivalait à reconnaître une perte de pouvoir (pouvoir symbolique) et de prestige pour le village-centre et son groupe fondateur.

À ce mode de penser l'espace par son rapport avec la terre, et les forces qui l'animent, se superpose un espace politique. Le pouvoir sur les hommes, qui ne coïncide pas forcément avec le premier. Chez les Mossi, par exemple, c'est le maître de la terre (*tengsoba*) qui est le médiateur entre les hommes et la terre, mais c'est le chef politique qui règle les conflits entre les hommes.

À ces représentations traditionnelles s'opposent de plus en plus d'autres modes de penser l'espace qui nient la légitimité de ces représentations.

Il s'agit tout d'abord de l'islam mais surtout de références nouvelles introduites par les États, basées sur les notions de « mise en valeur » et de « travail ». Celles-ci ont permis aux États de légaliser des ponctions sur les territoires traditionnels là où ils ont pu instaurer une pression administrative forte : les zones urbaines et les aménagements.

Dans la plupart des cas où l'État est incapable d'imposer sa matrice foncière, les tentatives de délimiter des territoires aboutissent à mettre en évidence les rapports conflictuels entre groupes à propos des limites floues et discontinues des territoires anciens ou à propos de la création de territoires nouveaux sans légitimité traditionnelle.

Nouvelle répartition des terres et transformation des droits d'exploitation en droits possessifs ou de propriété

En Afrique, le lien à la terre s'établissait à travers l'appartenance à un groupe social qui détenait les droits d'usage sur une portion de territoire.

Le territoire était réparti entre les familles sur la base d'une organisation lignagère ou territoriale. Les droits d'usage ont tendance à se transformer en droits possessifs dans la mesure où ils sont influencés par la pression foncière ou par les besoins de la sécurisation de l'exploitation.

L'exploitation agricole est une unité de production. Elle ne peut être confondue avec l'unité de résidence, avec l'unité de consommation ou avec celle d'accumulation... D'une part, il peut exister plusieurs unités de production au sein d'une unité de résidence ; et d'autre part, les produits de récoltes communes peuvent être distribués entre plusieurs cuisines. C'est par l'organisation sociale du travail et le contrôle de l'affectation des produits que l'on peut identifier les centres de décision principaux, et donc l'exploitation agricole.

L'exploitation agricole ne peut être confondue non plus avec une unité foncière dans la mesure où elle travaille des terres sur lesquelles elle possède un droit d'usage permanent (proche de l'usufruit) mais aussi des terres sur lesquelles elle profite d'un droit d'usage précaire (mais renouvelable par un prêt obtenu d'un autre groupe familial). Ces terres peuvent être d'ailleurs situées sur le territoire d'un village voisin.

Ainsi l'usage de la terre ne coïncide pas avec la possession foncière mais est plutôt la résultante de facteurs conjuguant la force de travail disponible et les besoins vivriers familiaux.

Pour aller plus loin...

CHAUMIÉ (J.), « La gestion de l'environnement dans les pays sahéliens », in *Aménagement et Nature*, n° 75, *Nature, cultures, et aménagements dans le Tiers monde*, Paris 1984.

GRUENAI (M.-E.), « Territoires autochtones et mise en valeur des terres » in Crousse (B.), Le Bris (É.), Le Roy (É.), *Espaces disputés en Afrique noire, pratiques foncières locales*, Paris, Karthala 1986.

Actes du Colloque de Ouagadougou (1978), « Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale. Logique paysanne et rationalité technique, Paris - ORSTOM 1979 :

Réseau Recherche Développement, groupe gestion de terroirs, Paris 1989 :

CHAUMIÉ (J.), « Prendre en compte les questions foncières dans les politiques de gestion de l'espace et des ressources naturelles renouvelables.

Les cahiers de la recherche-développement, n° 25, mars 1990, RABOT C., « Transfert de fertilité et gestion des terroirs en Afrique de l'Ouest ».

FAURE (A.), LE ROY (É.), « Experts et développeurs face aux enjeux de la question foncière en Afrique francophone ».

12-4 Le foncier dans l'agriculture irriguée : de la maîtrise de l'eau au contrôle de la terre

Paul MATHIEU

1. Diversité des contextes et des types d'aménagements irrigués en Afrique

L'agriculture irriguée existe en Afrique sous des formes très diverses et dans des contextes également très différents : petite irrigation tra-

ditionnelle et aménagements de submersion contrôlée, « fermes d'État » ou grands périmètres entièrement sous contrôle étatique (Office du Niger au Mali, Gezira au Soudan, SEMRY au Cameroun), ou encore exploitations agro-industrielles, souvent à capitaux privés, comme c'est le cas pour la canne à sucre au Sénégal, au Burkina Faso et ailleurs. La présente notice porte uniquement sur les aménagements irrigués qui sont réalisés et financés (au moins en partie) à l'initiative d'intervenants extérieurs au milieu rural autochtone, à l'exclusion des aménagements agro-industriels et des périmètres entièrement privés. En dehors de ces deux situations particulières, l'intervenant extérieur qui initie l'aménagement est le plus souvent l'État. C'est généralement aussi l'État qui contrôle et « encadre » ensuite de façon plus ou moins directe le fonctionnement et l'exploitation de l'aménagement irrigué.

2. Un cadre d'analyse global des interactions foncier - irrigation

La problématique foncière dans les aménagements irrigués est déterminée par les relations entre quatre paramètres de base : financier, technique, économique et social.

a) Un paramètre financier : si l'on exclut la situation de l'irrigation traditionnelle, non envisagée ici, la plupart des aménagements irrigués impliquent des investissements, et donc des financements importants, très souvent d'origine extérieure.

b) Un paramètre technique : la maîtrise de l'eau. Celle-ci résulte de l'aménagement, mais elle dépend aussi de la plus ou moins bonne discipline collective pour l'usage de l'eau et, dans le moyen et long terme, d'un bon entretien des réseaux d'irrigation. Cette discipline, de même que les fonctions de maintenance et d'entretien dépendent à leur tour de facteurs institutionnels et d'organisation qui sont liés aux relations sociales entre les exploitants.

c) Un paramètre économique : la sécurisation technique de la production et la possibilité de rendements élevés accroissent la « valeur » de la terre, dans un environnement où la « bonne terre », celle qui bénéficie d'un apport d'eau assuré, est souvent rare et limitée.

d) Un paramètre social : les relations de coopération et/ou de conflit-concurrence pour l'appropriation et le contrôle de la terre. La « valeur » nouvelle de celle-ci en fait un enjeu d'appropriation important pour des acteurs ruraux très divers : paysans ou non-paysans (détenteurs de capitaux d'origine urbaine), et à l'intérieur de la paysannerie, pour diverses catégories sociales : riches/pauvres, autochto-

MODES DE GESTION FONCIÈRE ET DIVERSITÉ DES AMÉNAGEMENTS

Les solutions foncières « adaptées » en fonction de la diversité des aménagements hydro-agricoles seront bien sûr différentes suivant les contextes, et cela notamment en fonction des critères suivants :

- types d'aménagement (grand ou petit, avec ou sans pompage et coûts d'exploitation monétaires élevés) ;
- localisation (« campagnes profondes » ou périmètres péri-urbains proches des circuits marchands monétaires) ;
- le type de production (surtout vivrière et autoconsommée, ou destinée à la commercialisation) ;
- composition des exploitants (unités sociales d'irrigation très homogènes ou hétérogènes ; aménagement cultivé par les populations autochtones avec des droits fonciers anciens, ou par des colons d'immigration récente).

Un grand périmètre du type colonat, et dont la production est entièrement commercialisée (comme la Gezira au Soudan) pourra faire l'objet d'une gestion foncière relativement externe et dirigiste, avec une maîtrise foncière précaire des parcelles (de type « fermage », location ou bail emphytéotique de moyenne ou longue durée). Dans cette situation, la véritable sécurité d'exploitation résulte surtout des conditions économiques et de la fiabilité des conditions techniques de production. Par contre, dans un petit périmètre villageois, où l'unité technique d'aménagement coïncide avec des villages anciens et aux relations sociales fortement structurées, dont la production est d'abord vivrière, et dont la gestion doit être appropriée par le groupement de producteurs (pour diminuer les coûts d'encadrement), on observera inévitablement une récupération et une appropriation du foncier par les structures de pouvoir locales : dans ce second cas un contrôle externe du foncier et l'imposition de règles foncières très différentes des relations et des rapports de force entre acteurs locaux sont donc quasi certainement voués à l'échec (1).

Dans la première situation (Gezira), le mode de sécurisation et de gestion foncière est lié de façon déterminante à la variable économique et technique. Dans le second cas (PIV — périmètres irrigués villageois au Sénégal), cette gestion et cette sécurisation ont surtout tenu compte des contraintes sociales et politiques pour l'État. Avec le recul cependant, c'est bien l'interaction entre les facteurs techniques, les contraintes économiques et le mode de gestion foncière

« approprié par les paysans » qui a déterminé les formes d'évolution à moyen et long terme des structures foncières (voir à ce sujet encadré 2).

(1) Un programme comme celui des périmètres irrigués villageois de la vallée du fleuve Sénégal a réussi à bien intégrer cette contrainte en concédant une importante marge de manœuvre, d'autonomie et de responsabilité aux structures locales (groupements de producteurs) pour la gestion foncière des périmètres.

nes/allochtones, détenteurs des droits fonciers traditionnels/« dépendants fonciers », etc.

Stratégies et anticipations

Cette valeur nouvelle qui fait de la terre irriguée un enjeu n'est pas simplement une valeur économique directe et présente, c'est-à-dire le surplus de productivité immédiat de la terre. Il s'agit aussi de la valeur future de celle-ci, dans les conditions plus ou moins prévisibles d'accès et d'appropriation que définira dans l'avenir le contexte juridique et institutionnel de l'aménagement. Ce contexte est celui d'une transition sociale et économique. Cette transition implique des transformations fondamentales dans les relations de production : elle crée en même temps des incertitudes et des facteurs d'imprévisibilité quant à l'avenir, du point de vue des acteurs sociaux (1).

En modifiant le statut de la terre et les règles d'accès à celle-ci dans les aménagements, l'État crée donc ainsi à la fois des contraintes nouvelles (au niveau des normes de mise en valeur et des conditions d'accès à l'aménagement) mais aussi des opportunités nouvelles d'accès ou d'appropriation. C'est par rapport à ces contraintes et opportunités que se définiront les stratégies des acteurs : stratégies à la fois sur le plan des choix techniques de production, de la logique économique d'exploitation, et sur le plan du foncier. Les stratégies foncières (et ceci ne vaut pas seulement pour les aménagements irrigués) anticipent toujours sur la situation présente, les acteurs fonciers projetant dans le futur la réalisation de leurs objectifs en fonction des opportunités créées par une situation nouvelle, et en jouant

(1) Voir à ce sujet la notice 21-2, ainsi que Tiffen, 1990.

sur les marges de manœuvre et d'incertitude qui caractérisent cette situation.

Les objectifs et stratégies varient suivant les acteurs : objectifs de sécurisation vivrière et foncière à la fois, pour la majorité des paysans pauvres ; objectifs beaucoup plus orientés vers la rentabilisation monétaire ou parfois la spéculation, pour les paysans riches ou les attributaires « non paysans ».

Acteurs parmi d'autres, l'État et les divers organismes qui le représentent tentent aussi d'assurer la réalisation des objectifs spécifiques que doit réaliser, de leur point de vue, l'aménagement : le plus souvent un objectif central est de commercialiser un maximum de surplus pour l'approvisionnement vivrier des villes et réduire ainsi la dépendance alimentaire du pays. Cet objectif peut coexister avec d'autres, plus ou moins explicites ou cohérents entre eux, et surtout il peut être en contradiction avec les objectifs prioritaires et les stratégies des producteurs : sécurisation vivrière et minimisation des coûts et risques monétaires, par exemple. D'où la nécessité pour l'État d'exercer un certain contrôle sur les producteurs : ce contrôle de la production, l'État tentera le plus souvent de le réaliser de façon déterminante par l'intermédiaire du contrôle foncier.

Limites de la rentabilisation et du contrôle étatiques

L'exigence de contrôle des financeurs et de l'État s'oppose souvent à la volonté d'autonomie des producteurs.

Pour tous les acteurs intéressés à l'aménagement, le foncier est un « point focal », un enjeu central qui cristallise et focalise une très grande partie des objectifs et stratégies de contrôle et d'appropriation de chacun : « C'est le foncier qui constitue la pierre de touche, et l'enjeu (...) il s'agit de savoir qui, en définitive, sera maître chez lui » (Sautter, 1988, 23).

Pour s'assurer de la bonne valorisation de son investissement, l'État définit à la fois des normes et des règles d'exploitation de l'aménagement, et il s'affirme comme le vrai propriétaire de celui-ci, en purgeant les terres aménagées de tous les droits fonciers traditionnels qui s'y appliquaient ; cette annulation des droits fonciers antérieurs peut se faire de façon plus ou moins claire et explicite suivant les cas.

Du fait de l'autonomie quasiment incontournable des producteurs dans leurs choix techniques de production, le contrôle foncier apparaît en effet pour l'État comme le moyen ultime et le plus efficace

pour tenter d'assurer de façon plus ou moins contraignante la réalisation de ses objectifs propres, c'est-à-dire en sorte que le travail des exploitants valorise effectivement comme il le faut les investissements. L'accès à la terre ou à son exploitation est donc presque toujours défini comme précaire et conditionnel : l'État s'affirme comme propriétaire du terrain aménagé, et les parcelles irriguées sont attribuées aux exploitants, de façon conditionnelle, pour autant qu'ils respectent les règlements d'exploitation et remplissent les obligations définies par l'encadrement (en particulier paiement des redevances d'irrigation, contributions aux travaux d'entretien des réseaux hydrauliques etc.). A l'échelle d'un aménagement particulier, l'encadrement étatique se donne ainsi les moyens d'expulser les exploitants qui ne se conforment pas à ses objectifs et aux règlements. A l'échelle d'une opération régionale, la conditionnalité de l'exploitation et la suppression de principe des droits fonciers coutumiers permettent aussi d'attribuer les terres aménagées (ou à aménager, dans le cas des concessions à des exploitants privés) à ceux qui sont jugés les plus aptes à les mettre en valeur, même s'ils viennent de l'extérieur de la zone (ou de l'étranger) et n'ont donc pas de prérogatives foncières traditionnelles sur ces terres.

Compromis, dérives, incertitudes

La maîtrise foncière de l'État reste souvent formelle, et l'appropriation réelle des terres se transforme de façon progressive et incontrôlée.

Cette position de principe, reposant sur un contrôle réglementaire des comportements paysans par l'administration, n'est évidemment pas tenable dans les faits et dans la pratique réelle des aménagements : ni les choix techniques, ni les rapports sociaux concrets dans lesquels se réalise la production irriguée ne peuvent être déterminés et contrôlés de façon réglementaire par une autorité externe au milieu rural local. On constate donc très rapidement, quelques années après la mise en place des aménagements, une dérive sociale et foncière (et souvent aussi technique) de ceux-ci vers des situations différentes des normes officielles et des conditions d'exploitation prévues au départ : attributaires absentéistes ; mise en gage, métayage et location de parcelles ; concentration de l'appropriation effective des terres avec apparition d'un « marché foncier officieux » et occulte (parce qu'illégal) mais bien réel ; appropriation réelle très fréquente des parcelles par des « non-paysans » détenteurs de capitaux et de revenus

monétaires (fonctionnaires, commerçants) qui n'étaient pas officiellement tributaires au départ, etc. Apparaît alors un décalage croissant entre d'une part le « périmètre irrigué officiel », largement fictif, et l'aménagement réel mais officieux qui s'en différencie de plus en plus avec le temps. Cet aménagement réel est toléré ou ignoré par les organismes d'encadrement, mais il est en fait de moins en moins contrôlé par ceux-ci.

Ces interactions mal maîtrisées entraînent donc souvent une incertitude sur les droits fonciers réels des exploitants. En effet, ces droits dépendent à la fois de deux registres de normes foncières (qui coexistent sans qu'aucun des deux n'arrive à s'imposer de façon décisive), et d'un ensemble complexe et fluctuant de contraintes matérielles et économiques. Ce contexte d'incertitude et d'insécurité des droits n'encourage bien sûr pas les comportements d'investissement pour le futur (amélioration des terres, entretien des infrastructures) que nécessite pourtant l'outil de production pour être rentabilisé de façon optimale.

La marge de manœuvre de l'encadrement étatique est donc très restreinte entre deux options extrêmes : soit un contrôle administratif, rigide et autoritaire du foncier (contrôle le plus souvent impraticable et largement illusoire), soit un laxisme total qui équivaut à laisser un « chèque en blanc » sur la terre aux structures dites paysannes de gestion, et à travers celles-ci, aux relations de pouvoir des sociétés locales (2).

Il est pourtant essentiel de définir des règles de gestion foncière qui soient à la fois :

— crédibles et appliquées, n'encourageant pas les processus de récupération par les notables et donc les dérives institutionnelles, sources d'incertitude et de confusion,

— assez « sécurisantes » pour les exploitants, donc appropriées et légitimes du point de vue des perceptions paysannes, et dotées d'un minimum de souplesse dans leur application concrète sur le terrain (voir *infra*).

(2) Il faut noter par ailleurs que, dans ces structures locales de pouvoir, les « non-paysans », notables modernes, fonctionnaires, commerçants et nouveaux riches, occupent souvent aujourd'hui des positions de pouvoir et d'influence de plus en plus marquées. Lorsque la terre aménagée devient objet de concurrence, d'appropriation, et moyen d'enrichissement, ces nouveaux acteurs du monde rural utilisent bien sûr toutes leurs ressources et positions d'influence pour s'approprier des superficies aussi importantes que possible.

AMBIGUITÉS FONCIÈRES ET PROCESSUS DE TRANSITION : LE CAS DES PÉRIMÈTRES IRRIGUÉS VILLAGEOIS DE LA VALLÉE DU FLEUVE SÉNÉGAL

Les périmètres irrigués villageois (PIV) qui se sont développés rapidement sur la rive gauche (sénégalaise) du fleuve Sénégal depuis 1975 ont connu, pendant un peu plus de dix ans au moins (jusque dans les années 1985-90), un développement rapide et une réussite certaine à la fois sur le plan technique (rendements élevés, méthodes d'exploitation intensives) et sur le plan de l'appropriation sociale de cette technique nouvelle par les groupements villageois de producteurs. Ceux-ci, fortement motivés par la sécurisation vivrière apportée par l'irrigation dans le contexte de la sécheresse, se sont organisés efficacement pour toutes les fonctions collectives essentielles de la culture irriguée : discipline pour la distribution de l'eau, collecte des redevances d'irrigation et paiement des intrants (gasoil, engrais, semences), travaux d'entretien du réseau, etc. Le non-interventionnisme des organismes d'État (1) sur le plan foncier, quoique porteur d'ambiguïtés, a été un facteur favorable sans doute essentiel dans cette appropriation de l'irrigation par les structures sociales villageoises et donc l'extension de la culture irriguée dans l'ensemble de la vallée.

Le « non-interventionnisme » ne signifie pas ici l'ignorance ou la méconnaissance des structures foncières et sociales existantes, mais, au contraire, leur prise en compte et une appréhension sans doute la plus réaliste de l'importance de celles-ci. Si on peut cependant parler d'ambiguïtés — ambiguïtés qui ont rendu possible un processus de transition radicale se conjuguant, de façon remarquable, avec une stabilité et un consensus social important —, c'est en raison de la juxtaposition de diverses attitudes apparemment contradictoires de la part de l'État et de ses organismes d'encadrement :

(a) en principe, la société d'aménagement et d'encadrement de la riziculture (la SAED) se réfère à la loi sur le domaine national, qui fait de l'État le détenteur des terres du domaine national, ce qui lui permettrait donc de mobiliser celles-ci pour les projets de développement ;

(b) dans la pratique, de façon tout à fait réaliste, le consensus du village, y compris et même essentiellement celui des détenteurs de droits de maîtrise traditionnels sur les terres à aménager, était demandé comme condition préalable à tout aménagement et aide de la société d'État, ce qui équivaut à une reconnaissance au moins symbolique

(mais un symbole important au niveau des relations locales de pouvoir) des statuts sociaux des « maîtres de la terre » ;

(c) au moment de l'attribution des parcelles à l'ensemble des exploitants du village ayant participé aux travaux, le principe étatique et d'essence démocratique de l'accès égalitaire de tous les ménages aux parcelles irriguées était clairement affirmé.

De façon variable suivant les zones de la vallée, il semble que cette répartition des parcelles se soit faite de façon relativement « démocratique » (Boutillier 1986, 303), les anciens détenteurs de ces terres n'ayant pas été ou peu tentés de s'accaparer des superficies supérieures et disproportionnées, en vertu de leur pouvoir social ou leurs droits traditionnels. Sous cet aspect, l'introduction des périmètres irrigués a eu, à ce moment, un effet certain d'égalisation, en élargissant à toute la population villageoise l'opportunité d'accès aux terres proches du fleuve (anciennement inondées et devenues irriguées), ceci dans un contexte économique de très forte subvention des coûts monétaires (engrais, pompage) de l'irrigation. Cette opportunité a, semble-t-il, été largement utilisée par les membres des groupes anciennement dépendants sur le plan foncier pour s'assurer à la fois une certaine émancipation sociale (limitée au foncier et à des parcelles irriguées restant exiguës), et une sécurisation à la fois foncière et vivrière grâce à ces parcelles (Weigel 1986) ;

(d) très rapidement, en l'espace de quelques années après l'aménagement, le non-interventionnisme et la non-surveillance de ces principes par la société d'État ont abouti à la « dérive » classique des situations foncières officielles initiales. Les pratiques foncières effectives sur ces petits périmètres ont en effet évolué très vite, et avec une souplesse et capacité à la fois d'adaptation et de dissimulation considérables, vers des formes de mise en valeur et de relations foncières très proches de pratiques foncières anciennes et de plus en plus éloignées des situations et règles foncières officielles définies au départ. Cette dérive et réappropriation foncière a cependant été plus qualitative que quantitative, n'aboutissant généralement pas à rétablir telles quelles et avec la même intensité qu'auparavant les anciennes inégalités d'appropriation des terres de décrue.

Dans une seconde étape, à partir de la fin des années quatre-vingt, donc dix ans après leurs débuts prometteurs, les périmètres irrigués villageois rencontrent aujourd'hui des difficultés multiples et qui semblent assez graves. Ces difficultés se traduisent inévitablement aussi sur le plan foncier.

— Difficultés techniques et de mise en valeur : une partie des aménagements se dégradent, les réseaux d'irrigation ne sont pas bien entretenus ni remis en état ; les rendements diminuent, en partie à cause

de l'usure des sols relativement légers et très pauvres en humus, de nombreux exploitants se démobilisent et négligent l'irrigation en faveur des autres activités agricoles (favorisées par de bonnes conditions climatiques) ou non agricoles. En 1989, un tiers des surfaces de PIV aménagées dans le département de Matam n'ont pas été cultivées (Niasse, 1990, 30).

— Difficultés économiques : la « nouvelle politique agricole » de l'État sénégalais depuis 1985 a fortement accru les charges monétaires de l'irrigation en imposant la « vérité des prix », c'est-à-dire la suppression des subventions aux intrants, le relèvement du prix des motopompes devant être renouvelées, et des taux d'intérêts élevés pour les crédits d'équipement (13,5 % en 1989), alors que, jusqu'en 1985, il n'y avait même pas d'amortissement du quart de la valeur réelle des motopompes données aux groupements lors de la mise en place des périmètres. Ces modifications brutales du contexte économique ont bien sûr rendu l'exploitation irriguée fortement déficitaire (en particulier sur le plan du rapport entre charges et revenus monétaires de la riziculture) pour un grand nombre d'exploitants se trouvant dans des conditions peu favorables : périmètres « usés », mauvaise situation par rapport aux opportunités de commercialisation des cultures de contre-saison, faiblesse des revenus extra-agricoles et de la main-d'œuvre familiale, difficulté de payer de la main-d'œuvre salariée.

— Difficultés foncières, enfin, puisque, pour la majorité de ces exploitants en situation-limite, la « vérité des prix » se traduit concrètement par les phénomènes suivants : endettement, mise en gage de la parcelle se transformant ensuite souvent en transfert définitif de celle-ci, ou tout simplement vente de la parcelle irriguée. Quoique ces ventes soient « illégales » et en principe impossibles (puisque les exploitants, simplement « attributaires » des terres, n'ont pas de titres de propriété et qu'il n'y a bien sûr pas d'enregistrement officiel de ces transactions), elles sont cependant bien réelles et en 1990, la parcelle de 0,30 ha se « vend » au prix de 25 000 FCFA dans le département de Matam (Niasse, 1990, 30).

Ce retournement de la situation foncière, par rapport à 1975, quand l'accès à la terre dans les PIV semblait être devenu « libre » et égalitaire, illustre bien l'importance de deux principes méthodologiques simples :

(a) aborder la gestion foncière des terres irriguées dans une perspective dynamique qui prend en compte le contexte de transition économique globale souvent lié à l'irrigation ; et (b) considérer le foncier (ici, dans les aménagements) comme une variable, certes centrale, focalisant de nombreux enjeux et stratégies des acteurs, et cristallisant les transformations du milieu rural, mais une variable qui n'est pas

autonome, se transformant au contraire du fait de ses interactions avec des déterminants sociaux, politiques, techniques...

Sources :

- LAVIGNE DELVILLE Ph., Les périmètres irrigués villageois de Matam : stratégies paysannes et irrigation, GRDR, réseau Recherche/Développement, Paris, 1989, 21 p.
- BOUTILLIER J.L., L'aménagement du fleuve Sénégal et ses implications foncières, in É. Le Bris, É. Le Roy et F. Leimdorfer (éds), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Karthala, Paris, 1982, pp. 301-308.
- WEIGEL J.Y., « Organisation foncière et opération de développement. Le cas soninké du Sénégal », in É. Le Bris, É. Le Roy et F. Leimdorfer (éds), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Karthala, Paris, 1982, pp. 315-323.
- MATHIEU P., « Stratégies paysannes et agriculture irriguée », in Engelhard et Ben Abdallah (éds), *Enjeux de l'après-barrage. Vallée du Sénégal*, Enda et ministère de la Coopération (F), Dakar, Paris, 1986, pp. 132-143.
- NIASSE M., *Culture irriguée, budgets familiaux : étude à partir du village de Doumga Rindiaw (dépt de Matam, Région de Saint-Louis, Sénégal)*, Rapport d'étude pour Clark University et Institute for Development Anthropology, Binghamton, doc. multigraphié, 1990, 53 p., + annexe.

(1) Les citations suivantes, émanant de responsables de ce projet, illustrent bien l'esprit de recherche d'un « compromis social stratégique » dans lequel le « non-interventionnisme foncier » a été ici utilisé par l'État :

(a) « L'exercice par l'État de son *droit de propriété* sur les terres reste l'argument décisif dans les discussions avec les populations. Il n'en demeure pas moins que la *recherche du consensus* doit être privilégiée à la volonté de trancher juridiquement dans la mesure où cette dernière démarche est souvent génératrice de tensions qui ne sauraient être favorables à une amélioration des rythmes de mise en valeur » (SAED, 1984, Documents préparatoires au Conseil interministériel du 19 sept. 84 sur l'après-barrage) ;

(b) « le désintéret complet de la SAED par rapport à l'attribution des parcelles irriguées, confiée aux seules communautés villageoises, est vraisemblablement un des facteurs de réussite de l'opération PIV. Il faudra veiller à ce que l'interventionnisme au niveau du foncier (...) ne vienne pas briser une dynamique de développement... somme toute assez rare. » (Goudiard, 1980, Rapport annuel de synthèse des projets « périmètres irrigués villageois », ministère du Développement rural et SAED, Dakar, p. 249).

3. *Le foncier dans son contexte*

Malgré la place centrale des enjeux fonciers, les réglementations spécifiquement foncières ne déterminent jamais à elles seules les transformations et les pratiques (juridiques, techniques, économiques) effectives dans l'aménagement. Ces transformations et ces pratiques sont toujours le produit de l'interaction entre l'ensemble des facteurs, des ressources, contraintes et incitations qui déterminent les choix effectifs des exploitants. Autrement dit, il n'y a pas de recettes foncières ou de bonnes réglementations qui puissent garantir, à elles seules, la réussite de l'aménagement. Le cadre de gestion foncière, aussi clair et positif soit-il (c'est-à-dire sécurisant et légitime aux yeux des exploitants) devra toujours être en cohérence et en interaction positive avec l'ensemble des autres paramètres de l'exploitation irriguée. Ces paramètres sont très divers et relèvent en partie de déterminations situées à une autre échelle que celle de l'aménagement local : objectifs poursuivis par l'État, conditions économiques définissant les seuils de rentabilité et viabilité des différentes catégories d'exploitants (politique agricole, subvention des intrants, prix de vente des produits), maintien ou non du bon état technique d'ensemble des réseaux, intensité de la pression foncière et de la commercialisation des produits (3), etc.

Il est cependant possible de définir quelques principes et orientations de base, particulièrement pour ce qui concerne les deux aspects fondamentaux suivants :

a) la méthodologie et la démarche globale de conception et de mise en place des aménagements, et la place du foncier dans cette démarche ;

b) le statut foncier des parcelles irriguées et le dilemme : « contrôle étatique de l'investissement/sécurité d'exploitation des paysans ».

a) La démarche globale de conception et de mise en place des aménagements, et la place du foncier dans cette démarche : quelques orientations méthodologiques

1. *Identification claire et précoce des objectifs* de l'aménagement pour l'État ou pour tout autre initiateur. Cette clarification doit s'accompagner de la recherche d'une convergence maximum de ces

(3) Et donc importante de la valeur marchande ou « quasi-marchande » des parcelles, particulièrement dans le cas des périmètres en zone péri-urbaine.

objectifs avec ceux des producteurs. Autrement dit, pour que les producteurs acceptent les contraintes nouvelles qu'apporte l'irrigation (notamment pour ce qui concerne les aspects institutionnels et fonciers), il est nécessaire qu'ils trouvent dans la situation nouvelle plus d'avantages que d'inconvénients. A cette condition, ils pourront accepter d'assumer durablement les coûts et les contraintes de fonctionnement et de viabilité du nouveau système de production.

2. *Définition claire et précoce des modalités et règles foncières d'exploitation de l'aménagement.* Celles-ci doivent être définies en cohérence avec les objectifs prioritaires de l'État et l'ensemble des autres conditions réelles de production. Ceci permet d'une part d'informer clairement l'ensemble des populations concernées dès le début du projet (identification, études topographiques), et d'autre part, d'intégrer au maximum les normes et modalités foncières dans la conception technique de l'aménagement (délimitation des unités d'irrigation autonomes, tracé des canaux secondaires et tertiaires) afin de rechercher une cohérence maximum des normes et contraintes techniques avec les conditions sociales d'une gestion institutionnelle et foncière efficace.

3. *Conditionnalité et sécurité des droits comme facteurs de cohérence des conditions d'exploitation.* Cette cohérence maximum entre les conditions techniques et institutionnelles de gestion de l'aménagement doit être recherchée en respectant les principes méthodologiques suivants :

— procédures de consultation et de participation des usagers pour la conception technique et organisationnelle de l'aménagement (voir à ce sujet la notice 31-2, « le reflet dans la rizièrre », pour un exemple de cette démarche) ;

— les conditions d'accès aux parcelles irriguées et les règlements d'exploitation doivent définir clairement à la fois les obligations et les droits des exploitants. Si ces règlements subordonnent les droits fonciers des bénéficiaires de l'aménagement au respect de certaines normes techniques et organisationnelles, cette « conditionnalité de la tenure » doit être clairement définie, et réduite au minimum nécessaire pour inciter les producteurs à réaliser les objectifs poursuivis par l'aménagement. Plus les contraintes de conditionnalité de la tenure sont fortes et vont à l'encontre des logiques sociales et foncières autochtones, plus cela entraînera des coûts d'encadrement élevés pour l'État, et plus les risques de dérive institutionnelle et de perte du contrôle de la gestion foncière effective seront importants.

En contrepartie du respect de cette conditionnalité réduite au minimum, l'État doit clairement définir le type de sécurité de la tenure qu'il garantit aux attributaires. En même temps que des obligations et des responsabilités de gestion d'un périmètre sont attribuées à des groupements de producteurs, il importe de reconnaître clairement aux membres de ce groupement des droits de jouissance des terres qui soient pérennes et héréditaires, quoique subordonnés au respect des normes de mise en valeur et des règlements acceptés au départ par les exploitants. Le fait que les titres d'exploitation des parcelles soient officiellement transmissibles par héritage (ce qui est loin d'être toujours le cas) est un élément essentiel du sentiment d'appropriation et de sécurité de la tenure pour les attributaires.

Parmi les conditions réelles de sécurité de la tenure, un autre aspect important est celui des systèmes d'enregistrement des droits fonciers et des transactions portant sur ces droits (transfert par héritage mais aussi cession à titre onéreux, métayage, locations, hypothèque ou mise en gage, etc.). Ces systèmes d'enregistrement doivent nécessairement être définis par l'État, être simples, fiables et d'un coût limité. Dans la mesure où de nombreux attributaires ont besoin d'accéder au crédit pour pouvoir exploiter de façon efficace et rentable, les systèmes d'enregistrement des droits fonciers et de transfert de ces droits sont une composante essentielle du marché du crédit qui est indispensable par ailleurs pour favoriser l'investissement, l'intensification, et l'exploitation rentable de l'aménagement.

b) Le dilemme « sécurité/contrôle » et le statut juridique des parcelles

Comme on l'a vu plus haut, il apparaît légitime et nécessaire de maintenir un certain contrôle de l'État sur l'usage qui est fait de l'aménagement (en tant qu'investissement public) par les groupes et les individus qui en bénéficient. Mais d'autre part, la « prise en charge » efficace de cet aménagement par les usagers, essentielle pour assurer la viabilité technique et le maintien de l'outil de production à moyen et long terme dépend dans une large mesure du sentiment d'appropriation et de sécurité foncière des attributaires à l'égard des terres irriguées. Ce sentiment d'appropriation-sécurité, et donc de responsabilité et d'intérêt à long terme, est déterminant pour l'attitude des exploitants aussi bien à l'égard de leur parcelle irriguée qu'à l'échelle de l'ensemble du réseau : à quoi bon investir en effet du travail, des ressources, de la discipline collective pour une terre et un outil de production si on n'est pas certain de conserver sa par-

celle et donc de bénéficier à moyen et long terme du résultat de ces efforts et investissements ? Il est donc nécessaire que les attributaires puissent avoir une sécurité d'exploitation suffisante, à moyen et long terme, même si celle-ci doit rester relative ou conditionnelle, et non absolue.

Il est possible, dans de nombreuses situations, d'assurer aux producteurs une sécurité durable des droits d'exploitation dans les aménagements réalisés par l'État ou sous le contrôle de celui-ci, sans que cette sécurité s'identifie nécessairement à la propriété privée et à l'émergence d'un marché de la terre. Si l'État demeure propriétaire de l'aménagement réalisé avec ses fonds, ou s'il rétrocède cette propriété à une coopérative ou à un groupement de producteurs, il reste possible de concéder des droits de jouissance durables et garantis (pérennes, héréditaires), mais en même temps soumis à deux limitations. Ces droits peuvent être définis au départ comme étant à la fois conditionnels et transférables. La conditionnalité doit être, comme on l'a vu plus haut, réduite au minimum nécessaire, et le transfert des droits doit être possible pour que les parcelles puissent être réellement mises en gage — en garantie — pour avoir accès au crédit, quelles que soient les modalités de celui-ci : coopérative et circuits bancaires officiels; ou marché du crédit « informel » dans le cadre des relations sociales et économiques traditionnelles (4).

La recherche de telles technologies institutionnelles adaptées est sans doute aujourd'hui indispensable pour trouver des solutions entre trois modèles extrêmes de gestion foncière : la propriété privée entièrement marchande de type occidental, la propriété entièrement étatique qui s'est montrée inadaptée dans les faits, et l'abandon de fait

(4) Pour que la parcelle irriguée ait une valeur en tant que gage, il faut bien entendu qu'elle ait une valeur économique, c'est-à-dire qu'elle soit « valorisée » et qu'il y ait un « marché » sur lequel il est possible de « vendre », transférer, acheter les droits fonciers sur les terres irriguées. Dans de nombreuses zones irriguées du Sahel (par exemple sur les deux rives du fleuve Sénégal), de tels mécanismes existent déjà sous forme de « marché gris » ou informel, occulte, non légalisé, et donc en l'absence de tout système d'enregistrement des transactions formalisé et garanti par l'État. Les pratiques foncières locales s'adaptent à la transition économique et technique en anticipant sur les cadres juridiques définis par l'État. Si ce décalage est en partie inévitable, il n'est pas souhaitable qu'il entraîne une perte totale du contrôle de l'État sur les aménagements qu'il finance et qu'il doit optimiser en tant que facteur de développement. L'État doit donc rechercher des modalités pratiques de reconnaissance de ces mécanismes fonciers locaux et leur officialisation par des systèmes d'enregistrement adaptés. Si l'État arrive à créer les conditions d'un marché foncier des parcelles irriguées relativement transparent, efficient, et sur lequel les coûts de transaction demeurent raisonnablement limités (par rapport à l'accessibilité et au coût très faible des transactions « informelles » qui se développent spontanément aujourd'hui), un tel marché constitue sans doute à long terme un facteur important de la mobilisation et la circulation des capitaux nécessaires à l'agriculture irriguée.

de la circulation de la terre et du capital à des marchés, liés entre eux, entièrement informels et occultes, non régulés et non contrôlés par l'État.

Pour aller plus loin...

- BLOCH (P.) (ed.), « Land tenure issues in river basin development in sub-saharan Africa », Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, LTC research paper, n° 90, avril 1986, 153 p.
- BOUTILLIER (J.L.), « Irrigation et problématique foncière dans la vallée du Sénégal », *Cahiers des Sciences Humaines* (25) (4), 1989, pp. 469-488.
- Collectif, revue « *Droits Africains* », n° spécial, juin 1989. « Les droits de la terre et de l'eau dans les zones irriguées d'Afrique subsaharienne et de Madagascar », Actes du séminaire sur ce thème, Dakar, décembre 1987. Centre d'études juridiques comparatives, Université Paris I - Sorbonne.
- FUNEL (J.M.) et LAUCOIN (G.), *Politiques d'aménagement hydro-agricoles*, Paris, PUF-ACCT, 1980.
- TIFFEN (M.), « Land tenure issues », in Moris (J.), Thom (D.), (eds.), *Irrigation development in Africa. Lessons of experience*. Westview Press (Studies in Water Policy and Management, n° 14) : Boulder, Colorado, 1990, pp. 395-437.

L'arboriculture et l'économie de plantation

- 13-1 La terre d'abord, l'arbre ensuite
Benoît ANTHEAUME
- 13-2 L'arboriculture
Emmanuel Y. GU KONU
- 13-3 La plantation est-elle une unité foncière pertinente ?
Jean-Marc GASTELLU
- 13-4 Régénération des plantations et intensification
des cultures
Jean-Louis CHALÉARD

La culture de l'arbre doit logiquement être abordée dans la double perspective d'une organisation agricole (voir supra) et des plantations arborées (voir infra).

Comme le note E.Y. Gu Konu, « l'arboriculture tient une place importante dans l'agriculture en Afrique tropicale. Sous toutes les latitudes, les paysages agraires portent la marque de l'arbre, souvent sous la forme de parcs ou de plantations. L'arbre utile ressort ainsi comme une sorte d'interface entre la terre et les sociétés rurales qui l'aménagent. Planté, ou simplement entretenu sous ses diverses formes d'utilité, il détermine l'appartenance au sol. Il confère un statut à la terre, et ressort dans l'organisation sociale comme un "signe foncier". En tant que tel, il renvoie à des faits éminemment juridiques et politiques ».

Cet interface entre la terre et les sociétés a fait l'objet, à des dates différentes et sous l'impact de la colonisation, d'innovations foncières importantes qui ont donné à l'arboriculture des caractéristiques originales.

Au Ghana, en Côte-d'Ivoire et au Togo, grâce à des conditions écologiques et en relation avec les revenus qui sont tirés de la commercialisation de la production, une économie s'est mise en place dont Benoît Antheaume retrace les caractéristiques foncières originelles. Puis, Emmanuel Y. Gu Konu en définit les lignes de force et les contradictions actuelles. Car, sur le plan foncier, la plantation est une modalité d'accès au sol plus qu'une unité économique, comme le montre Jean-Marc Gastellu qui propose de parler de « blocs de parcelles ».

De ce fait, le droit des métayers ou planteurs allochtones n'existant qu'avec l'arbre planté, la disparition des arbres induit celle des droits. Ainsi l'arbre producteur qui avait été le gage de la sécurité introduit lorsqu'il vieillit la hantise du déguerpissement. C'est une difficulté supplémentaire à la régénération des plantations que traduit Jean-Louis Chaléard examinant les obstacles au remplacement des vergers ou au recépage des arbres.

13-1 La terre d'abord, l'arbre ensuite

Benoît ANTHEAUME

On ne peut guère envisager l'économie de plantations en zone forestière comme un ensemble homogène et on remarque d'appréciables différences selon que l'on considère le café ou le cacao, la qualité des producteurs (sédentaires autochtones ou migrants allochtones), leur ethnie, leur âge, leur position sociale, voire l'aire géographique où ils résident. Pour se limiter à l'Afrique de l'Ouest, on remarque ainsi des contrastes importants entre le modèle d'économie de plantation ivoirien (Ruf, 1982) et le modèle ghanéen beaucoup plus ancien et dont les modalités de fonctionnement ont été très largement décrites (1).

(1) P. HILL, *Migrants cocoa-farmers of Southern Ghana*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970 b, 268 p.

Le poids respectif de ces deux modèles doit être rappelé. On se souvient du rôle prépondérant qu'a joué le Ghana en matière de cacao, puisqu'il fut premier producteur mondial de 1911 à 1975, date à laquelle il fut dépassé par la Côte-d'Ivoire avec une production avoisinant les 700 000 tonnes en 1988, soit le tiers du marché mondial. Ces dernières années, la croissance de la production ivoirienne a été extrêmement rapide, contribuant, pour une part, à la surproduction mondiale et aggravant encore la baisse tendancielle des prix mondiaux offerts aux producteurs (2). La Côte-d'Ivoire doit son succès tant à un écosystème favorable aux cultures pérennes qu'aux particularités d'un régime foncier fondé depuis l'indépendance, sur le principe : « La terre appartient à celui qui la travaille ». Cette disposition, qui représente une forte incitation à l'entretien permanent de l'outil de production, présente ainsi des garanties pour la durée longue (celle de la vie végétative de l'arbre) qui offre une sécurité suffisante pour l'exploitant non propriétaire de la terre.

Façonné sur le modèle ghanéen tout proche, modèle dont il n'est d'ailleurs qu'une émanation, celui qu'on observe au Togo diffère sensiblement de celui de Côte-d'Ivoire. Les modes d'appropriation foncière, les contrats de métayage, les unités de mesure de la récolte sont tous d'inspiration ghanéenne. Le pays, dans des limites différentes, il est vrai, de son actuelle configuration territoriale, a historiquement connu, en matière de plantations de cacao, une période très dynamique, à laquelle, d'ailleurs, il doit la construction d'une partie de son infrastructure ferroviaire, en particulier la ligne Lomé-Atakpamé. On peut même préciser que dans la hiérarchie mondiale des producteurs de cacao, il fut un temps où le Togo occupait un rang honorable (3).

Depuis longtemps déjà, depuis que les Côtes de l'Or et des Esclaves sont incorporées à l'économie marchande et se présentent donc comme les arènes où se disputent des activités hautement lucratives (4), la terre est considérée comme l'élément essentiel dans la production agricole capitaliste (auparavant la palmeraie à huile, aujourd'hui les plantations de cacao). La terre y est donc marchandise négociable, au gré de l'offre et de la demande.

(2) Si, en matière de production, la Côte-d'Ivoire occupe une place de leader en Afrique, elle est largement dépassée, en matière de croissance, par ses concurrents asiatiques, comme la Malaisie dont la production de cacao a été multipliée par quinze en quinze ans pour atteindre 215 000 tonnes en 1988.

(3) Puisque sa production avoisinait près de 2 000 tonnes dans les années 1920, soit près du double de celle de la Côte-d'Ivoire à la même époque (1 000 tonnes) (Lery, 1971, p. 58).

(4) C.W. NEWVURY, *The Western Slave Coast and its rules*, Oxford, Oxford University Press, 1961.

Bien entendu, les terres à vocation caféière et cacaoyère du Togo sont de taille limitée (5) pas uniquement en raison du petit gabarit du pays mais surtout du fait de la rareté des zones écologiquement propices à de telles spéculations. Celles-ci sont toutes situées à la lisière du Ghana et correspondent à la partie occidentale de la région des Plateaux (plateaux de Dayes, Akposso et Akébou, Litimé) (6) où vient s'effiloche, à un rythme accéléré sous l'action de plusieurs facteurs (7) le grand massif forestier libéro-ivoiro-ghanéen.

Au début de ce siècle, les autorités foncières, représentant les populations akposso résidentes, disposaient de vastes ressources en terre, essentiellement des forêts denses qui présentaient des dispositions idéales d'ombrage pour développer les plantations et favoriser la toute neuve spéculation cacaoyère. L'engouement pour le cacao induisit dès lors un « boom » sur la valeur des terres que les représentants des collectivités akposso autochtones mirent alors à l'encan, sans aucun souci du lendemain.

De leur côté, les acheteurs qui venaient d'acquérir la terre de haute lutte devaient encore la convertir en une cacaoyère de rapport. La main-d'œuvre familiale représentait bien, naturellement, un apport initial essentiel pour participer à cette entreprise. Elle était cependant insuffisante pour faire face à l'ampleur des travaux à accomplir. Les acheteurs firent dès lors appel à des métayers attirés par les perspectives qu'offrait le contrat de « dibi ma dibi » (8).

Aujourd'hui, s'il n'existe plus guère de contrats de « dibi ma dibi », c'est d'abord en raison de la raréfaction des terres disponibles, mais également parce que les clauses se sont durcies pour les métayers qui, contrairement à la situation prévalant au cours des décennies précédentes, ne peuvent plus désormais acquérir une partie de la terre et la plantation qu'il ont créées. Cette situation de pénurie a tout naturellement renforcé la conviction des acteurs économiques locaux de l'importance désormais prépondérante de l'appropriation foncière, alors que, pour l'État, une telle situation n'offre aucune garantie, quant à l'entretien et à l'usage économique optimal des terres dévolues aux plantations de cacao.

(5) Parti de l'Akwapim à la fin du XIX^e siècle, le cacaoyer en provenance de l'île portugaise de Fernando Po s'est propagé en Côte de l'Or, sous l'impulsion de la mission de Brême. Son arrivée dans le Togoland anglais et au Togo français s'est opérée à la fin des années 1920.

(6) Qui n'a intégré le Togo, territoire sous mandat de la SDN confié à la France, qu'en 1929.

(7) Dont, entre autres, l'utilisation effrénée de la tronçonneuse à la fin des années soixante-dix.

(8) Littéralement : « je mange, tu manges ».

L'ACCÈS A LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET LA GAMME DES MÉTAYAGES

Pour accéder à la propriété foncière, on recense trois voies différentes : l'héritage de terres ancestrales, l'achat selon des modalités propres à la région, ou le contrat de métayage « haut de gamme » (*dibi ma dibi*). Ce type de contrat n'est désormais plus guère passé, ou du moins, pas sous sa forme initiale. Il ne subsiste guère de terres disponibles et cette raréfaction n'incite précisément pas à passer un contrat qui stipulait explicitement qu'en échange du défrichement d'une terre et de la création de toute pièce, sur celle-ci d'une cacaoyère, le métayer pouvait obtenir, à l'issue d'un délai compris entre 5 et 20 ans, et d'une façon irrévocable, jusqu'à la moitié de la terre ainsi mise en valeur. Cependant, ce contrat garde une importance historique car il a été un des leviers de la colonisation cacaoyère et a permis l'accession à la propriété, uniquement par le travail, de toute une classe de gens sans terre, étrangers à la région. La gestion et l'entretien des plantations, une fois partagées, revenaient alors soit à la famille du nouveau propriétaire (ex-métayer), mais beaucoup plus fréquemment encore à des métayers. Mais certains, appelés *nkoto-kouano* — mot improprement rendu par le terme de « manœuvre » étaient rémunérés au rendement, soit environ 1/5 de la récolte en 1975 mais seulement 1/8 en 1987. Le travail que le *nkotokouano* accomplit s'est d'ailleurs singulièrement allégé, puisqu'il se cantonne désormais à un vague entretien qui défie les règles agronomiques les plus élémentaires (un seul sarclage, pas ou peu de traitements insecticides ou fumigènes, pas d'engrais, etc.), l'ensemble de ces comportements virant de plus en plus à l'économie de cueillette.

Source : Antheaume, 1981-1982, p. 59.

Quand le lien qu'entretient l'homme à la terre est totalement dominé par l'obsession de l'appropriation terrienne, pierre angulaire du rapport foncier, et que l'objectif d'acquisition est atteint soit par achat, soit par travail grâce au « *dibi ma dibi* » avalisant un partage irrévocable de la plantation et de la terre qui lui sert de support, l'attitude du planteur change alors ; elle évoque irrésistiblement celle du cueilleur jouissant immédiatement du fruit de sa prédation, plutôt que celle d'un agriculteur mû par la rationalité technique ou l'optimum agro-économique. L'entretien et la gestion de la plantation sont, dès lors, progressivement délaissés, par l'acquéreur devenu

rentier, ou se jugeant tel. Vu le niveau de leurs rémunérations ou la précarité de leur emploi, les métayers *nkotokouano* ne peuvent évidemment pas insuffler un quelconque dynamisme dans la gestion des plantations de cacao.

Dans ce cas précis, la sécurisation du planteur-rentier doit être assurée par un titre écrit de propriété qui ne peut pas être officiel mais qui offre des garanties juridiques et judiciaires plus larges que le contrat oral de « dibi ma dibi ».

Certains litiges fonciers qui s'éternisent depuis des générations, témoignent de l'âpreté et de l'exacerbation suscitées par les conflits nés de cette volonté de s'approprier la terre. Cette situation explique sans doute qu'après un démarrage extrêmement vigoureux, l'économie cacaoyère locale se soit progressivement ralentie au fur et à mesure qu'on se rapprochait du terme de l'espérance de vie du cacaoyer — 40 à 50 ans — et cela sous l'effet conjugué d'une classe de propriétaires rentiers tirant des revenus continus de leurs plantations sans aucun apport de travail personnel et d'une classe de travailleurs *nkotokouano* trop maigrement payés à la charge pour adhérer à une quelconque entreprise de régénération et d'amélioration de la cacaoyère. D'ailleurs, le caractère « ténu » du contrat entre propriétaires et *nkotokouano* est bien illustré par le fait que les premiers peuvent licencier à tout moment les seconds et deux enquêtes conduites à quinze années d'intervalle montrent qu'ils ne s'en privent pas. De leur côté, les métayers *nkotokouano* sont de plus en plus nombreux à désertier la cacaoyère togolaise au profit d'activités plus rémunératrices soit dans le café, soit tout simplement dans les cultures vivrières susceptibles de leur fournir une petite production marchande (9).

Cette situation conduit tant les métayers *nkotokouano* que les petits planteurs propriétaires qui sont leurs patrons, à afficher leur désillusion : à quoi bon, disent les premiers, régénérer un outil végétal dont l'amélioration nécessiterait d'abord de coûteux investissements (même largement subventionnés) et surtout, argument fondamental en ces temps incertains, interromprait la production durant quatre à cinq années ? A quoi bon, rétorquent les seconds, participer à une régénération sans aucun espoir d'accéder un jour à la terre, comme aux temps anciens ? D'autant plus que la démographie des planteurs — comme celle des métayers *nkotokouano* — montre un âge moyen relativement élevé, plus très éloigné du terme final d'une vie biolo-

(9) B. ANTIEAUME, « Ne dites pas à mon patron que je vends des produits vivriers, il me croit planteur de café », *Économie rurale*, 147-148, 1982, pp. 119-121.

gique ce qui, objectivement, n'est pas une situation des plus propices à l'investissement.

Le versement de leur rente, si maigre (10) soit-elle, risquerait dès lors d'être interrompu. Aucun des acteurs économiques — qu'il représente le capital ou le travail — ne souhaite prendre un tel risque (11) ni prendre en charge la gestion de l'outil de travail, source de tracasseries. L'adhésion que tous montrent officiellement à l'égard des campagnes de régénération n'est obtenue que du bout des lèvres et à condition que les intrants soient quasiment donnés.

Pour aller plus loin...

ANTHEAUME (B.), « Des hommes à la rencontre des arbres ; le cacaoyer et les Akposso dans le centre-ouest du Togo, *Cahiers ORSTOM*, série Sciences Humaines, vol. XVIII, 1981-1982, pp. 47-62.

RUF (F.), « Les règles du jeu sur le foncier et la force de travail dans l'ascension économique et la stratification sociale des planteurs de Côte-d'Ivoire : quelques éléments d'analyse et signes d'évolution technique », *Économie rurale*, 147-148, 1982, pp. 111-119.

13-2 L'arboriculture

Emmanuel Y. GU KONU

L'importance de l'arbre dans les systèmes agricoles africains est d'abord démontrée par celle du parc. Cet élément des systèmes agraires sud-sahariens a fait l'objet de nombreuses recherches géographiques. A la suite de Paul Pélissier qui en a réellement révélé l'inté-

(10) Les rendements moyens seraient inférieurs à 130 kg/ha (SRCC, 1989) et pourraient même descendre en certains points précis à 30 kg/ha (BDPA, 1988), soit, dans le meilleur des cas, 13 % d'un rendement obtenu dans des conditions agro-écologiques normales et qui devrait approcher 1 tonne/ha.

(11) D'autant plus bas qu'à la fin des années soixante-dix le mieux fut vraiment l'ennemi du bien. Certaines opérations de régénération qui ont conduit à supprimer des plantations de qualité moyenne se sont révélées être des échecs absolus.

rêt (1), un grand nombre de travaux se sont préoccupés de la question. Un état récent des connaissances sur le thème existe, qui ne manque pas d'intérêt (2).

A travers ces travaux, le parc ressort avant tout comme un peuplement régulier et systématique d'arbres préservés lors des défrichements, puis « conservés, entretenus et améliorés en raison de leur utilité » (3). Le concept couvre ainsi une réalité qui va bien au-delà de la définition toute physionomique des botanistes. Il révèle une relation étroite entre le parc et les modes d'exploitation du sol, et fait du premier l'expression de toute une organisation sociale. A travers ses formes d'association dans le paysage agraire, l'arbre utile devient bien aussi une des clés de lecture possible du fait foncier en Afrique tropicale. Le chapitre suivant en développera les conséquences.

Cet intérêt de l'arbre pour l'intelligence de l'organisation de la terre prend une consistance bien plus forte dans le cas de la plantation, qui donne à l'arboriculture ses véritables dimensions. Bien qu'étant une sorte d'innovation tardive, la plantation a vite conquis une place dominante dans les systèmes agraires africains. Objet d'une demande sur le marché mondial, elle s'est imposée, dès le départ, comme unique source de revenu. Pour le planteur, elle reste encore un moyen privilégié de gain monétaire et, pour l'État dans beaucoup de cas, la source essentielle de devises. Elle polarise ainsi toute une organisation économique et sociale, bien plus fortement que le parc. Et bien plus que ce dernier, elle génère des stratégies paysannes et étatiques variées dont les implications foncières sont encore plus évidentes.

Le parc et la plantation ont, l'un et l'autre, contribué à susciter un champ foncier nouveau où planter un arbre revêt un caractère symbolique. Ce geste est en effet riche de signes parmi lesquels les signes fonciers n'apparaissent souvent qu'au second degré. Ainsi, au-delà de ses objectifs les plus évidents, formulés plus couramment en termes de survie ou de gains monétaires, planter est davantage un élément de stratégies foncières. L'acte de planter est ainsi devenu un moyen de soustraire la terre du fonds lignager pour en faire une propriété individuelle. Et l'arbre planté ressort alors comme la matérialité de cette appropriation.

(1) P. PÉLISSIER, Types et genèse des paysages de parc élaborés par l'agriculture africaine, Londres, XX^e Congrès international de géographie, 1954.

(2) J.-P. RAISON, Les « parcs » en Afrique. État des connaissances et perspectives de recherches, Paris, CEA, EHESS, 1988.

(3) *Ibidem*.

Le paysan sans terre ou, plus couramment, celui dont le « pays » ne présente pas les conditions écologiques requises par l'économie de plantation, voit dans cette dernière un moyen d'accéder à la terre en vue d'un droit de culture, même si c'est à terme. Cela ressort bien de l'intérêt du contrat de « dibi ma dibi » (4) pour l'immigrant-plantateur. En pays ashanti ou dans la « Volta region » au Ghana, dans le Kloto comme dans le Litimé au Togo, le contrat garantit une relative sécurité foncière à « l'hôte », l'apavi. Sans doute le partage ne porte-t-il que sur les arbres et non pas sur la terre. Mais la durée de vie physique du cacaoyer ou du caféier est si longue, et les dispositions originelles de ce type de contrat sont telles, que l'apavi devient, *de facto*, une sorte de propriétaire foncier.

Plus récemment, la chute des cours et la valorisation conséquente des denrées alimentaires locales sur le marché domestique ont amené nombre d'acteurs à prendre la plantation pour une sorte d'alibi afin d'accéder au sol et « faire du vivrier » pour le marché. « Ne dites pas à mon patron que je fais du vivrier... » d'Antheaume (5) tire sa justification de cette pratique. Mais le patron n'ignore pas que son « métayer » consacre tout le temps au manioc, au maïs, à l'igname... contrairement aux dispositions du contrat. Il est pris en fait au piège de ce type de contrat qui, à partir des fondements des régimes fonciers autochtones, dispose qu'une parcelle vivrière doit être concédée à tout étranger accueilli dans le groupe social, pour sa subsistance. Rien ne laissait prévoir que ces cultures vivrières allaient devenir une source de gain monétaire. Elles avaient ainsi échappé aux clauses du partage telles qu'elles furent fixées au début de l'économie de plantation par le contrat de « dibi ma dibi ».

Plus récemment encore, planter un arbre a pris les allures d'une parade contre les appétits fonciers de l'État. La réforme agro-foncière togolaise donne des exemples schématiques de telles conduites.

Acte symbolique, planter entraîne des conséquences juridiques significatives. On ne saurait les évoquer toutes. Dans ce champ foncier si polarisé par l'arboriculture, l'arbre devient source de droits fonciers, la plantation ressort plus que jamais comme signe et justification de l'emprise sur le sol. Dans l'exploitation de l'arbre s'inscrit le droit à l'exploitation du sol. A un degré plus élevé, l'arbre atteste la possession de la terre : le caractère pluriannuel de l'arboriculture

(4) Voir la notice de B. Antheaume pour les définitions.

(5) B. ANTHEAUME, « Ne dites pas à mon patron que je vends des produits vivriers, il me croit planteur de café », *Économie rurale*, n° 147-148, 1982.

contribue fortement à consolider ce droit foncier ; et planter, une manière de matérialiser le droit de propriété. L'interdiction de planter, si courante dans ces sociétés, traduit ainsi le souci de préserver le statut lignager de la terre, le caractère collectif de sa disposition, mais aussi, dans d'autres cas, la défense de la « propriété privée » du sol.

L'arbre, est ainsi, par excellence, la preuve juridique de l'exploitation du sol, ou de la détention de la terre. Et de plus en plus, en fonction du rôle toujours déterminant de l'arboriculture de rente comme source privilégiée de revenu, il ressort comme le signe de l'appropriation privée de la terre et de l'individualisation de ce droit.

La réification des rapports fonciers anciens à travers le marché, le caractère conflictuel de la cohabitation de la matrice « archaïque » et du modèle « moderne », les rapports de force qui naissent de cette dynamique et qui règlent le jeu des acteurs du nouveau champ foncier font de l'arbre le lieu d'enjeux aux implications politiques diverses. Celles-ci sont les produits des stratégies mises en œuvre par les divers acteurs sociaux engagés dans la course pour le contrôle foncier par l'entremise de l'arbre. A quelque niveau qu'on les observe, elles présentent toutes, à divers titres, un intérêt pour l'intelligence du champ foncier et de ses effets sur les politiques de développement. De ce point de vue, elles méritent d'être analysées comme telles.

Les plus décisives de ces implications résultent toutefois des stratégies élaborées et conduites par l'État avec pour finalité ultime le contrôle social. Elles naissent des interventions étatiques dans le champ économique et dans le champ foncier, soit pour promouvoir la plantation en tant que source de devises et dans la vieille perspective coloniale comme en Côte-d'Ivoire, soit pour la régénérer comme dans le cas de la SRCC (6) au Togo, soit pour favoriser la diffusion de la matrice foncière occidentale jugée plus efficace au regard des choix opérés, et donc pour la constitution de grands domaines au profit d'acteurs dominants, dont l'État lui-même...

Depuis près d'un siècle, l'arboriculture de rente a soumis tout le champ foncier à une tension croissante. Les dispositions juridiques relatives à la propriété foncière en sont profondément transformées, et toute l'évolution tend vers une affirmation croissante du modèle foncier occidental. Une situation transitoire ? Quel est le modèle foncier achevé qui mettra fin à la transition ? Les conditions de l'évolution ne permettent guère d'en entrevoir les contours possibles. Même pas dans un horizon lointain.

(6) SRCC : Société pour la régénération des cacaoyères et caféières.

L'ARBRE : LA FONCTION ET LE SIGNE

« Le paysage végétal est l'empreinte visible des droits fonciers, par nature inaliénables, détenus par les premiers défricheurs et leurs descendants. Si, en droit traditionnel, la terre porte seulement des droits d'exploitation, le concept de propriété s'applique également à l'arbre. Mais surtout, l'exploitation de l'arbre signifie le droit à l'exploitation du sol : elle en est le signe, et si nécessaire, la preuve juridique. De même, c'est l'appropriation de l'arbre qui précède et entraîne celle de la terre, comme en témoignent aujourd'hui les stratégies foncières déployées par les pionniers dans toute l'Afrique forestière où la propriété du sol est le sous-produit ou la conséquence de l'acte individuel du planteur. Au demeurant, l'interdiction de planter des arbres, longtemps appliquée par beaucoup de populations, n'avait-elle pas pour objectif primordial le maintien du caractère collectif du capital foncier ? Sans doute, la preuve la plus vivante du rôle actuel de l'arbre comme signe foncier est-elle celle-ci : la mise en gage de la terre, qui constitue la forme d'accès au crédit la plus universellement pratiquée par les paysans africains, s'accompagne toujours de l'interdiction absolue au gagiste de planter des arbres. »

Source : Paul PÉLISSIER, dans « L'arbre en Afrique tropicale. La fonction et le signe », *Cahiers ORSTOM*, Série Sciences Humaines, vol. XVII, n° 3-4, 1980, pp. 127-130.

Pour aller plus loin...

GILG (J.P.), « Cultures commerciales et discipline agraire. Dobadéné (Tchad) », *Études rurales*, 37-38-39, pp. 173-197, Paris, 1970.

Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale, ORSTOM, Paris, 1979.

« L'arbre en Afrique tropicale, la fonction et le signe », *Cahiers ORSTOM*, série Sciences Humaines, vol. XVII, n°s 3-4, 1980.

13-3 La plantation est-elle une unité foncière pertinente ?

Jean-Marc GASTELLU

Le terme de plantation est flou. Il désigne des situations aussi différentes qu'un domaine appartenant à une compagnie publique, une entreprise agricole administrée par un gérant ou l'ensemble des terres appartenant à un paysan. Savoir si la plantation est une unité foncière pertinente revient à s'interroger sur ce terme, ce qui nous oblige, d'abord, à décrire comment se créent les droits fonciers en zone d'économie de plantation. La démonstration vaut pour le centre et l'ouest du Ghana, ainsi que pour le sud de la Côte-d'Ivoire, pour cette vaste région de forêt en voie de disparition, où l'on cultive du cacao, du café et des cultures vivrières.

Tant qu'il reste de la forêt, l'emprise sur la terre s'effectue selon le processus du défrichement renouvelé. La création d'un champ, par abattage d'un pan de forêt, est la garantie d'une production de cacao et de café à venir, mais surtout de cultures pour l'autoconsommation pendant les quatre premières années, puisque bananes, igname, taro sont associés aux arbustes qui les protègent du soleil. Prévoyant l'épuisement des cultures vivrières à partir de la quatrième année, les planteurs sont incités à s'attaquer à une nouvelle fraction de la forêt, d'autant plus que ces opérations successives ont aussi pour but l'appropriation de la terre. La mise en terre du cacao et du café est effectuée par le chef du groupe domestique, aidé par ses fils, et sans aide des manœuvres, car cet acte fonde le droit d'usage. L'arbuste concrétise le travail investi dans le champ par le premier occupant, ce qui justifie la récolte du fruit et l'usage du sol.

Peu à peu, la zone a été entièrement occupée par différents exploitants, qui ont attaqué la forêt en de multiples endroits. Toujours soumis à la recherche de terres pour les cultures vivrières, ils vont ouvrir de nouveaux fronts, en d'autres sites de l'espace villageois. En cas de saturation foncière, ils migreront vers d'autres régions, où ils reprendront ce processus.

Le défrichement renouvelé donne un aspect caractéristique aux paysages de plantation. Des croquis tirés d'un cadastre relevé en 1953-56 dans le village d'Elinzué (subdivision de Bongouanou, en Côte-d'Ivoire) le soulignent. Une carte générale montre qu'à partir du village rayonnent des routes, des pistes, des chemins sur lesquels se gref-

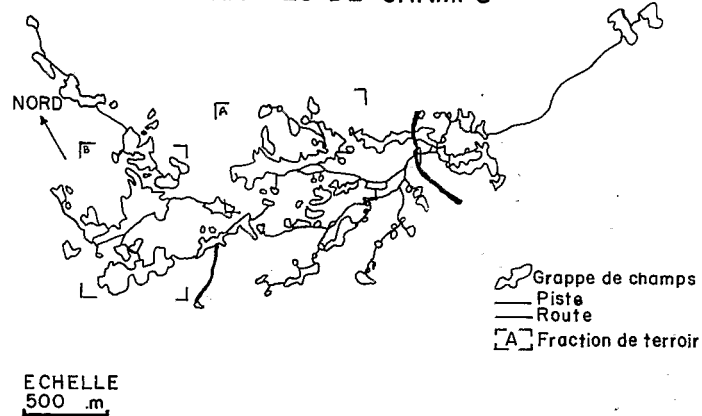
fent les blocs de parcelles. Ils n'occupent pas tout l'espace, laissant, à l'époque, d'importantes réserves de forêt. Des fractions de terroir (cartes A ou B), agrandies, indiquent qu'aucun ordre chronologique ne préside aux défrichements : des parcelles créées en 1936 se trouvent éloignées du village alors que des parcelles de 1948 en sont proches. Les originaires d'un village ont toute latitude d'aller défricher là où bon leur semble, ce qui n'est pas le cas des étrangers, à qui on assigne un emplacement.

Cette description permet de mieux préciser les unités foncières en économie de plantation. La parcelle correspond à une portion de forêt défrichée pour y planter des cultures arbustives (café, cacao) et des cultures vivrières.

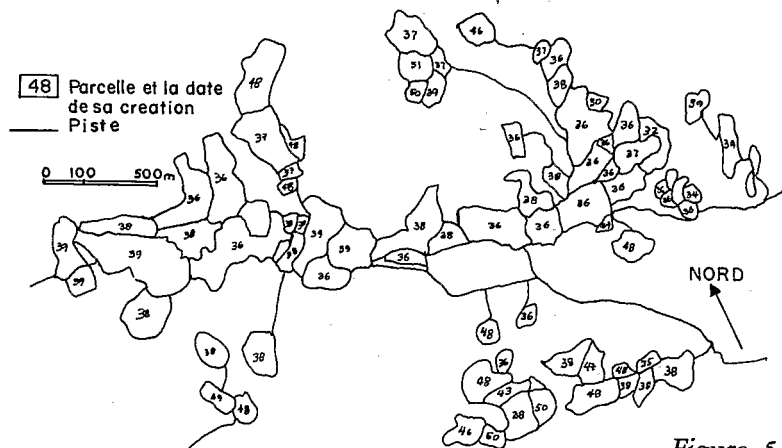
C'est la plus petite unité de terrain cultivé ; elle est homogène. Un ensemble de parcelles mitoyennes, situées en un même lieu-dit, à divers stades de production puisque créées à des époques différentes, forme un bloc de parcelles, qui relève des décisions d'un même individu. Si le bloc de parcelles est éloigné du village, le planteur y installe un campement, où il réside, entouré des membres de sa famille et de ses manœuvres. Cette unité correspond à la notion la plus courante de la plantation, c'est-à-dire à un ensemble d'un seul tenant placé sous la responsabilité d'une personne. Pour les petits planteurs, qui détiennent rarement plus d'un bloc de parcelles, on peut donc confondre les termes de bloc de parcelles et de plantation. Ce n'est pas le cas des grands planteurs, qui disposent de plusieurs blocs de parcelles en des lieux-dits variés, parfois dans des régions éloignées. Dans ce cas, l'unité foncière vient de l'unicité de la décision, incarnée par le responsable qui a pris l'initiative de faire défricher toutes ces terres. Ces différents blocs forment une seule unité de production, malgré leur dispersion dans l'espace.

Ces unités sont imbriquées. Leur définition fait autant appel à la morphologie qu'à la prise de décision. Le mot de plantation doit être utilisé avec précaution, car trop imprégné des prénotions du langage courant. On lui substituera les termes de parcelle, de bloc de parcelles et d'unité de production, plus rigoureux, et qui, de ce fait, permettent des comparaisons avec d'autres régions, d'autres époques.

GRAPPES DE CHAMPS



FRACTION DE TERROIR_A



ELINZUE (1953)

FRACTION DE TERROIR_B

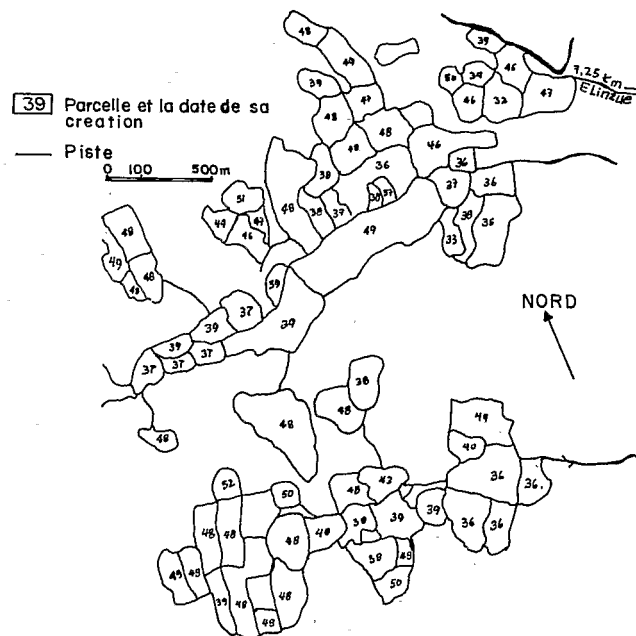


Figure 5

Pour aller plus loin...

- DUPIRE (M.), « Planteurs autochtones et étrangers en Basse Côte-d'Ivoire orientale », *Études éburnéennes*, VIII, 1960, pp. 7-237.
- GASTELLU (J.-M.), *Riches paysans de Côte-d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 1989, 178 p.
- HILL (P.), « Ghanaian capitalist farmers », in *An economic History of Tropical Africa*, vol. 2 : The Colonial Period, édité par Z.-A. et J.-M. Konzacky, Londres, Frank Cass, 1977, pp. 125-136.
- KOTÉY (R.A.), OKALI (C.), ROURKE (B.E.), *Economics of cocoa production and marketing*, Legon, 1974, 547 p.

13-4 Régénération des plantations et intensification des cultures L'exemple ivoirien

Jean-Louis CHALÉARD

Face au déclin de la production, lié au vieillissement des arbustes, et à la saturation foncière qui interdit de nouvelles extensions de plantations, la solution cherchée passe en général par une régénération ou un renouvellement du verger et une intensification des techniques. Ces interventions valorisent l'unité de surface et permettent la hausse des productions et des revenus sans augmentation des superficies, les rendements caféiers et cacaoyers pouvant être facilement triplés. C'est ce que montre l'exemple de la Côte-d'Ivoire.

1. Régénération et intensification des vergers caféiers et cacaoyers

La régénération nécessitée par le vieillissement du verger, précède en général l'intensification. Elle peut se faire, sur les caféières, par recépage, opération qui consiste à couper les tiges du caféier à l'exception éventuelle d'un tire-sève. Bien qu'il se produise une chute brutale de la production l'année du recépage, cette technique permet de doubler la production les années suivantes. Toutefois, malgré l'intervention des structures d'encadrement, 4 % à peine des superficies caféières plantées ont été recépées. Les paysans hésitent devant

la perte d'une année de production. Pourtant, on note un mouvement de recépage sur des plantations de plus de 20 ans, sans doute parce que l'opération ne fait guère baisser des rendements déjà faibles, mais prolonge la production de la caféière.

L'abattage des vergers anciens et leur remplacement par des variétés sélectionnées commence à s'effectuer dans le sud-est. Mais pour que ce renouvellement réussisse, il semble qu'il faille de bonnes conditions pédologiques et un entretien rigoureux des nouvelles plantations (1).

Les formes de l'intensification sont variées. Un certain nombre de techniques sont en général bien acceptées : plantation d'espèces sélectionnées plus productives (qui sont fournies par l'encadrement agricole), traitement des cacaoyers (souvent vital pour la plante). Mais en règle générale, l'intensification reste limitée à des thèmes précis dans des conditions particulières. Ainsi, l'utilisation de l'engrais, globalement faible, apparaît dans les cacaoyères de plus de quinze ans : c'est un moyen pour le planteur en situation de saturation foncière de maintenir la production d'un verger déclinant.

2. Les contraintes de l'intensification

On considère souvent que l'intensification entraîne une baisse de la rémunération de la journée de travail ce qui freinerait son développement. Ceci n'est pas toujours vrai, et d'autres facteurs interviennent : état du verger, disponibilités en main-d'œuvre, etc. Ainsi, le rendement des caféiers dépend largement du nombre de désherbages effectués dans l'année : en moyenne, le passage de un à trois sarclages permet de doubler ou de tripler les rendements. Or dans ce cas, la valorisation de la journée de travail tend plutôt à augmenter (2). Mais, cette opération nécessite l'emploi d'une main-d'œuvre abondante et n'est rentable que sur les vergers jeunes et encore très productifs. C'est pourquoi beaucoup de planteurs, faute de main-d'œuvre ou possédant des plantations trop âgées, se contentent d'un sarclage.

Inversement, l'utilisation de nouvelles techniques ne correspond pas toujours à une volonté d'intensifier. Ainsi, des sociétés privées

(1) J.-Ph COLLIN, *La mutation d'une économie de plantation en basse Côte-d'Ivoire*, Paris, ORSTOM, 1990, 284 p. + tables annexes microfichées.

(2) F. RUF, *Stratification sociale en économie de plantation ivoirienne*, Université de Paris X-Nanterre (thèse de doctorat d'université), tome II, 1988, 305 p.

ont réussi à diffuser des désherbants chimiques avec un certain succès dans la région d'Aboisso (3). Toutefois, les planteurs, semble-t-il, se servent moins de l'innovation pour intensifier que pour diminuer l'utilisation de la main-d'œuvre dont le coût est élevé dans cette zone.

Car si la saturation justifie une intensification, un certain nombre de contraintes foncières en revanche la limitent fortement. En effet, abattre des arbustes marqueurs de terre implique un risque de remise en cause du droit de replanter par un membre plus ou moins proche de la famille ou par les autochtones, dans le cas des plantations tenues par les allochtones. L'incertitude sur la transmission du patrimoine ne pousse pas non plus les planteurs âgés ou leurs ayants droit à investir dans une plantation : de plus en plus, l'héritage se fait en ligne directe ; mais bien des incertitudes demeurent encore, et les conflits entre frères et fils ou neveux et enfants du défunt, voire entre descendants d'un allochtone décédé et autochtones sont fréquents.

3. *L'intensification par développement de nouvelles cultures*

L'intensification est fréquemment recherchée par l'adoption de nouvelles spéculations qui nécessitent des soins plus minutieux mais permettent d'obtenir des revenus par hectare plus élevés que ceux fournis par le café et le cacao, qu'il s'agisse de cultures arbustives (voir encadré) ou de productions non pérennes. Ces dernières, cultures d'exportation (banane « poyo » et ananas) ou destinées aux marchés urbains (riz, légumes, etc.) induisent des transformations techniques et foncières particulièrement importantes (4).

Beaucoup de cultures comme la banane « poyo » ou le riz irrigué permettent une intensification, d'abord par valorisation d'espaces laissés vacants, notamment les bas-fonds dont sont exclus le café et le cacao. D'autres, comme l'ananas, substituées aux anciens vergers, entraînent une forte valorisation du sol.

Les cultures de la banane et de l'ananas sont particulièrement intensives : les investissements sont très élevés (plusieurs centaines de milliers de F CFA/ha), le nombre de jours de travail par unité de

(3) F. FOUCHER, « Planteurs de café et saturation foncière dans le sud-est ivoirien », *Cahiers du CIRES* (33-34), 1983, Abidjan, pp. 1-57.

(4) J.-L. CHALEARD, *Structure agraire et économie de plantation en pays abé* (département d'Agboville - Côte-d'Ivoire), Université de Paris X-Nanterre (thèse de doctorat de troisième cycle), 2 tomes, 1979, 529 p. et J-Ph. COLLIN, *op. cit.*

surface est considérable, mais les revenus par hectare sont six à dix fois supérieurs à ceux des cultures pérennes. Le développement de ces spéculations se heurte toutefois à la nécessité d'avoir des capitaux pour payer main-d'œuvre et intrants, et de solides compétences techniques pour assurer la conduite d'opérations culturales délicates. C'est pourquoi, une aide technique de l'encadrement agricole accompagnée d'un soutien financier ou de la mise en place d'un système efficace de crédit rural sont indispensables si on veut développer ces cultures. Il en va de même, à un degré moindre, pour des spéculations comme le riz irrigué ou le maraîchage.

L'INTENSIFICATION PAR SUBSTITUTION AU VERGER EXISTANT DE NOUVELLES PLANTES ARBUSTIVES

Une forme d'intensification qui connaît un vif succès le long du sud-est littoral et gagne l'ouest et l'intérieur du pays est la substitution au café et au cacao de cultures plus intensives comme, par exemple, le palmier à huile ou l'hévéa. Dans ces cas, des espèces sélectionnées ont été mises au point qui exigent des soins rigoureux et l'emploi d'intrants coûteux (engrais notamment). En contrepartie, ces cultures fournissent un revenu par unité de surface deux à trois fois plus élevé que des caféières ou des cacaoyères « traditionnelles », tout en rémunérant de manière équivalente ou meilleure la journée de travail.

Un autre atout de ces cultures est qu'il s'agit d'arbres, marqueurs de territoires comme le café-cacao. C'est en partie pourquoi on assiste, même aujourd'hui, à la création de plantations d'hévéa sur défriches forestières dans des zones proches de la saturation foncière.

Cependant, compte tenu des difficultés techniques, ces spéculations ne peuvent être développées que là où interviennent des structures d'encadrement qui assurent des prêts, fournissent les intrants avant l'entrée en production et garantissent l'achat des récoltes ensuite. Ceci est particulièrement indispensable dans le cas de l'hévéa qui n'entre en production que la septième année.

Sur le plan foncier, l'adoption de ces plantes entraîne une véritable transformation des systèmes de tenure. Le cycle s'étalant sur trois à dix-huit mois selon les spéculations, la terre fait l'objet de locations qui n'existent pas avec les cultures pérennes. Ce sont les autochtones, maîtres traditionnels du sol, qui louent aux allochtones

démunis de terres les bas-fonds qu'ils n'occupaient pas, ou des parcelles créées dans leurs vieilles plantations abandonnées (5).

Globalement, l'intensification, relativement risquée sur le plan technique et financier, est surtout le fait des groupes sociaux qui ont l'accès le plus difficile à la terre, jeunes et allochtones. Mais la précarité de la tenure en limite l'extension, beaucoup de planteurs hésitant à investir sur des terres qu'ils ne sont pas assurés de conserver. En effet, les maîtres coutumiers du sol profitent du flou existant entre une évolution vers un régime d'appropriation individuelle de type occidental et le droit ancien qui fait de la terre un patrimoine inaliénable géré par les aînés, pour vendre ou louer des terres. Celles-ci voient leurs prix augmenter du fait de la saturation foncière, et ces maîtres de terre se considèrent toujours, même après transaction, comme les propriétaires éminents, ce qui provoque de nombreux litiges. Une clarification du droit foncier garantissant la tenure de la terre est donc indispensable pour favoriser l'intensification. L'évolution actuelle y pousse. Mais lentement.

Pour aller plus loin...

CHALEARD (J.-L.), Risque et agriculture de plantation : l'exemple des cultures commerciales dans le département d'Agboville (Côte-d'Ivoire), in *Le risque en agriculture*, ORSTOM, 1990, p. 475.

COLLIN (J.-Ph.), *La mutation d'une économie de plantation en basse Côte-d'Ivoire*, Paris, ORSTOM, 1990, 284 p. + tables annexes microfichées.

FOUCHER (F.), « Planteurs de café et saturation foncière dans le sud-est ivoirien », Abidjan, *Cahiers du CIRE* (33-34) : 1-57, 1983.

RUF (F.), RUF (T.), « Le café et les risques de l'intensification. Cas de la Côte-d'Ivoire et du Togo », in *Le risque en agriculture*, ORSTOM, 1990, pp. 489-517.

(5) J.-L. CHALEARD, *op. cit.*, et J.-Ph COLLIN, *op. cit.*

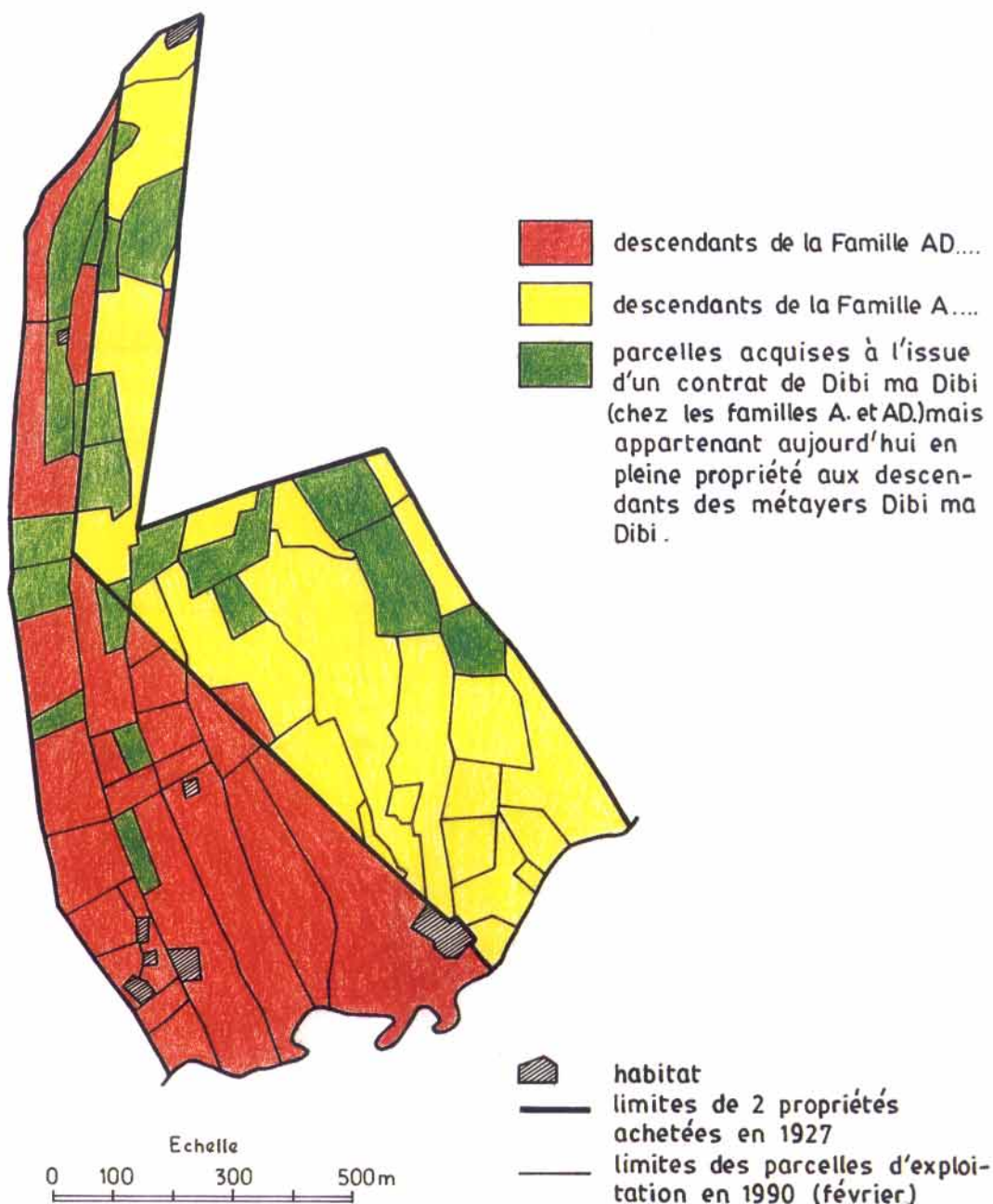


Figure 1 : État de deux propriétés dans le Litimé cacaoyer (centre-ouest du Togo). 80 ha dans le Litimé : à l'Ouest, famille AD 1, à l'Est famille A. ; l'état du morcellement 60 années plus tard ; l'essentiel des terres se trouve toujours entre les mains des familles initiales (les 2 parties « rouges » dans le « jaune » résultent d'un mariage interfamilial) ; on voit le rôle des métayers Dibi qui ont grignoté une bonne partie (20 à 25 % de la surface) des lots initiaux.

GENEALOGIE de la Famille O....

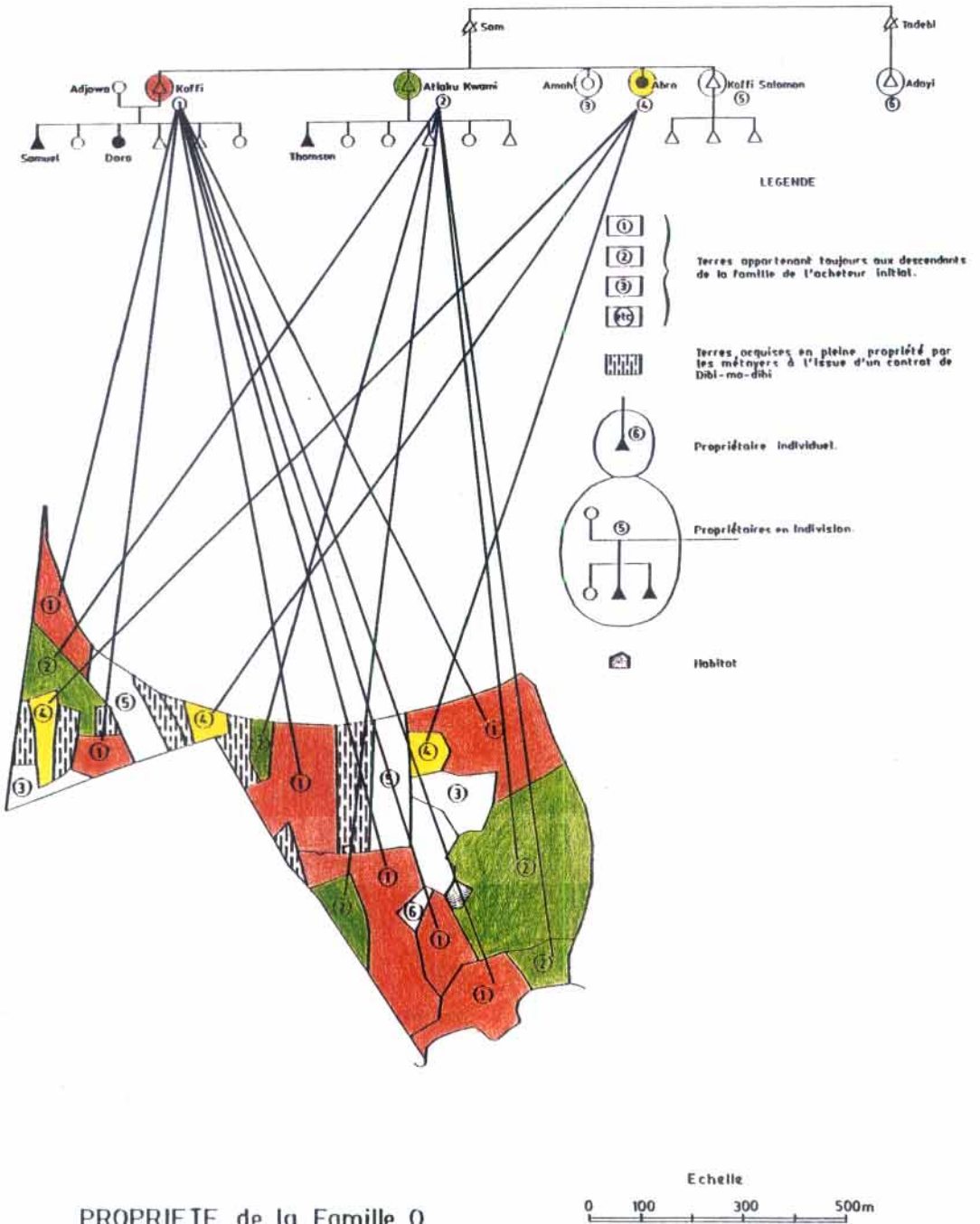


Figure 2 : Généalogie et propriété de la famille O... (Béthel, Litimé, centre-ouest du Togo).

GENEALOGIE de la Famille A....

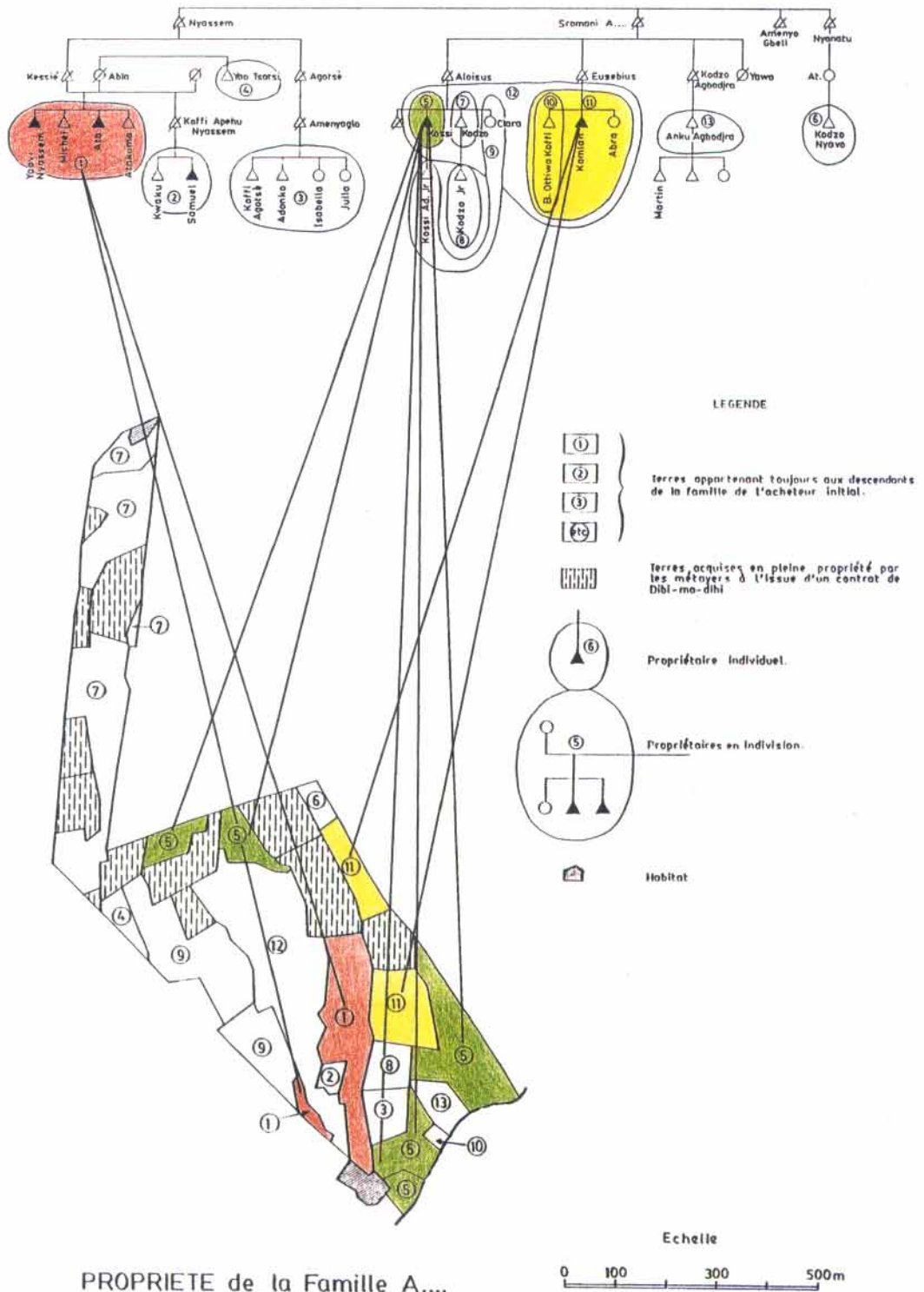


Figure 3 : Généalogie et propriété de la famille A... (Béthel, Litimé, centre-ouest du Togo). Remarquer la coexistence de propriétaires individuels et de propriétaires en indivision.

GENEALOGIE de la Famille AD....

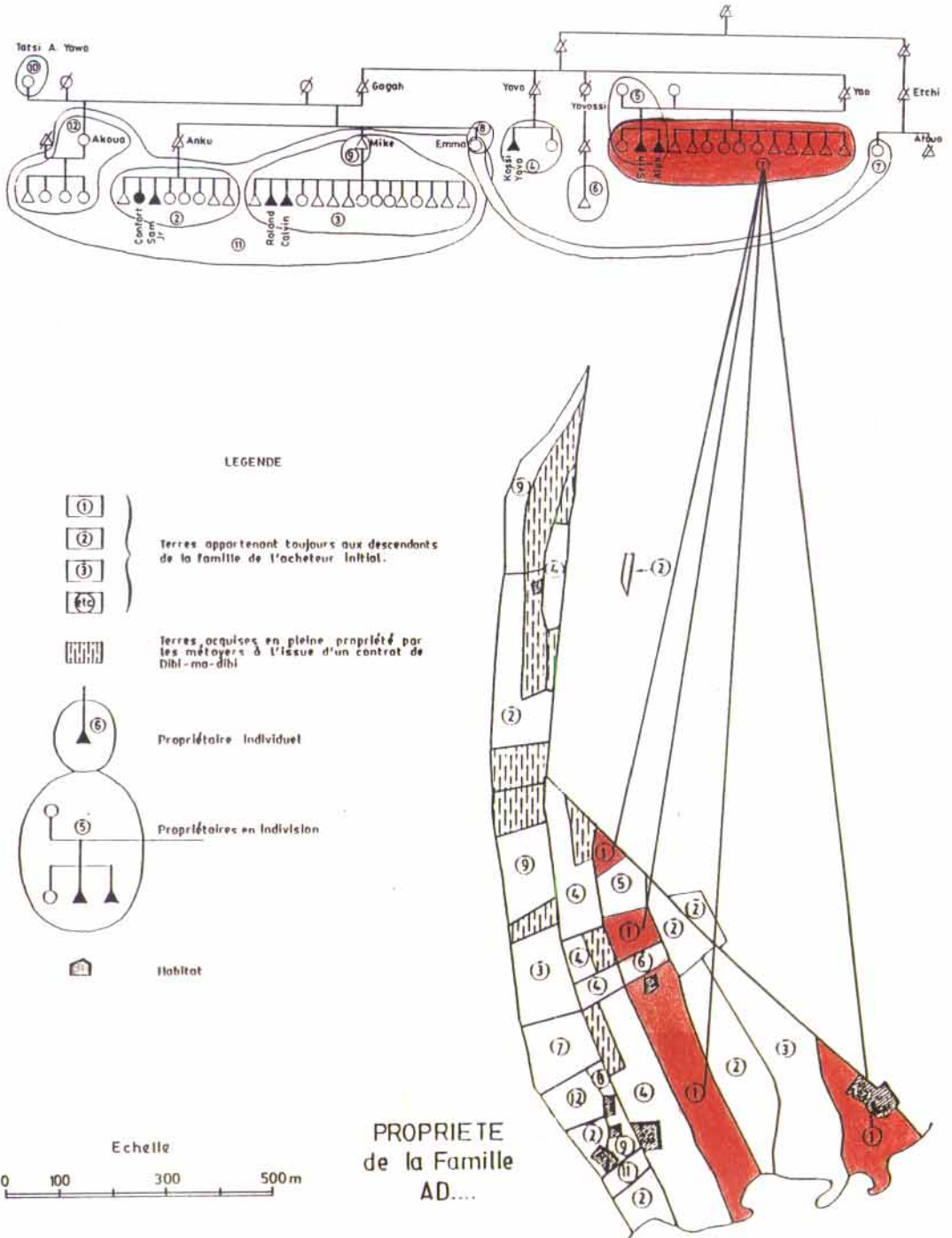


Figure 4 : Généalogie et propriété de la famille AD... (Béthel, Litimé, centre-ouest du Togo). Remarquer la coexistence de propriétaires individuels et de propriétaires en indivision.

Le foncier de l'arbre et les fonciers de la forêt

14-1 Le foncier de l'arbre
Philippe DE LEENER

14-2 Les fonciers forestiers
Alain BERTRAND

L'adjectif « forestier » vient du bas-latin *forestis* qui voulait dire « interdit ». Au Moyen Age, un espace dit « forestier » n'est pas nécessairement planté car il est essentiellement une réserve de chasse ou de pêche, ou une zone de pacages. Sur ces espaces, s'exerce à titre privilégié le domaine éminent du seigneur puis du souverain quand un monopole royal pourra à nouveau s'exercer.

Ce rappel des origines « répressives » des pratiques des services forestiers permet de comprendre le contexte administratif et institutionnel dans lequel sont intervenus ces services durant l'époque coloniale. Les services forestiers sont intervenus sur des terres considérées comme « vacantes et sans maître », exerçant par délégation de l'État un monopole domanial destiné à exploiter au mieux (selon le critère des finances coloniales) les ressources ligneuses et, éventuellement, à concrétiser la propriété foncière. Ainsi, ces services forestiers ont reproduit et généralisé une politique ségrégative et sélective des plantations arborées. Cette politique, diffusée par les codes des eaux et forêts, a rendu les exploitants autochtones étrangers à la gestion des ressources et a buté sur des contradictions d'autant plus insolubles que les moyens d'intervention (financiers et techniques) disparaissaient progressivement.

Le monopole foncier de l'État et, parfois, le droit de propriété privée de l'État, revendiqués sur les forêts et les zones forestières comme un attribut moderne associé à l'autorité d'un pouvoir central, ont été discutés puis contestés et finalement devraient, au moins partiellement, disparaître.

Au lieu d'un régime général et étatisé, les futures législations devront tenir compte de situations variées dont nous introduisons l'analyse dans les deux textes suivants. Il faut en effet aborder l'arbre singulièrement et collectivement.

L'arbre au singulier, dont traite Ph. de Leener, fait l'objet d'une préoccupation particulière et permet l'exercice de droits privatifs au profit de l'individu ou de droits collectifs portant sur ses fruits, ses ressources arborées, l'écorce...

Dans ce cas, son appropriation comme réservation individuelle des fruits (au sens dérivé de la notice 10) ne doit pas faire oublier que l'arbre reste le support de plusieurs usages, donc de plusieurs affectations, donc de plusieurs appropriations au sens original. Des propriétés « privées » diverses peuvent donc s'exercer sur un même arbre avec des bénéficiaires différents.

Inversement, la plantation arborée spontanée (forêt) ou résultant du travail de l'homme (boisement) paraît être essentiellement dominée, pour ce qui concerne son statut foncier, par l'usage auquel cet espace est, à titre privilégié, affecté : la production ligneuse pour l'industrie du bois, la construction et le bâtiment. L'arbre à usage industriel (en vue de son exportation) a souvent fait oublier la « forêt » des plantations à usage énergétique (bois de feu, charbon de bois, etc.) dont la redécouverte s'opère souvent dans les pires conditions. La notice d'A. Bertrand traite ainsi de la diversité des modes de domestication des peuplements et des attitudes de l'État en matière « forestière ».

14-1 Le foncier de l'arbre

Philippe DE LEENER

Qui peut décider quoi en matière d'arbres ? Quelques points de repère sur les enjeux et les stratégies d'acteurs permettent d'envisager cette question.

1. Les différentes catégories de droits sur les arbres

Disposer de droits sur les arbres équivaut souvent à contrôler la terre où ils poussent. Il est donc nécessaire d'aborder la problématique des divers droits sur les arbres. En réalité, quatre droits de base et la faculté de les exercer sont directement en cause ici :

- le droit de planter,
- le droit d'user,
- le droit de posséder,
- le droit de transmettre à des tiers et le droit d'hériter.

Par droit d'user, nous entendons notamment,

- le droit de cueillir ou de récolter feuilles, fruits, écorces, bois, sèves... et tout ce qui se développe sur les arbres (chenilles, abeilles, nids, lianes, champignons,...) ;
- droit d'abattage et droit de taille, émondage, étêtage, égourmandage, éclaircissage ;
- droit de ramassage des produits déposés au sol ;
- droit de libre disposition, distribution, prêt, mise en gage ;
- droit de vente du tout ou d'une partie d'un arbre, à quelque fin que ce soit.

C'est autour de la jouissance de ces différents droits que tourne la question de la maîtrise des arbres. C'est une question importante, non seulement pour les diverses raisons signalées précédemment, mais aussi du point de vue de la conservation des divers « patrimoines » que constituent les arbres : patrimoine des États (dans l'esprit des codes forestiers et du « monopole foncier de l'État »), mais aussi celui des terroirs villageois et celui des exploitations familiales.

2. Différents points de vue quant à la maîtrise des acteurs sur les arbres

2.1. La maîtrise sur les arbres du point de vue des pouvoirs publics

Les arbres constituent souvent une ressource économique de première importance dans le budget des États. Pensons aux revenus cacaoyers ou caféiers, à ceux dégagés par la vente des bois tropicaux,

à l'importance du bois de feu dans la consommation des ménages (1). Il est normal que les pouvoirs publics s'intéressent de très près à l'usage des arbres et à leur développement. Dans la pratique, cette préoccupation se traduit de diverses manières :

- réglementations forestières,
- mise en défens de certaines forêts,
- projets forestiers, pépinières, boisements en régie, opérations bois de village,
- actions diverses pour la promotion de spéculations arboricoles précises,
- contrôle de certains marchés, par exemple par la fixation des prix des produits arboricoles.

Les difficultés apparaissent lorsque l'action et les objectifs des pouvoirs publics ne coïncident pas avec ceux des autres acteurs.

2.2. La maîtrise des arbres du point de vue des villageois

Pour les communautés rurales comme pour les États, mais suivant des perceptions différentes, les arbres représentent une ressource essentielle :

- ils produisent des aliments de toute nature, fruits, épices, graisses, graines, feuilles légumières, souvent de grande valeur nutritionnelle ;
- ils fournissent également des fourrages fort appréciés tant par les bovins que par les ovins ou même les chevaux et les chameaux. Ces fourrages constituent souvent la principale ressource lorsque la saison sèche est fort avancée ;
- ils produisent aussi quantité de matières premières ou de substances largement utilisées dans les activités domestiques ou artisanales : colorants, tanins, colles, fibres,... mais aussi des remèdes : quel est l'arbre dont les feuilles, les fruits, les racines, les écorces, les fleurs ou les fruits ne rentrent pas dans la préparation de médicaments ?
- ils produisent aussi toute la gamme des matières ligneuses, bois d'œuvre et de service, sans parler des combustibles, bois brut ou charbon, sans lesquels toute activité domestique serait impossible, notamment la cuisson des aliments.

(1) Le bois de feu peut être considéré comme une ressource nationale en ce sens qu'il permet de limiter le recours à d'autres combustibles achetés sur le marché mondial et en devises.

Lorsqu'ils sont présents dans les champs, les arbres rendent des services agricoles irremplaçables : enrichissement ou protection des sols, ombrage, drainage, support de cultures grimpantes, protection contre les insectes nuisibles ou les excès climatiques, ameublissement des terres,...

Bref, les arbres sont au cœur de l'économie rurale et, sans eux, la vie au village devient aléatoire. Avoir accès aux ressources ligneuses et pouvoir en jouir est une nécessité existentielle.

L'exercice de ces quatre droits de base est donc essentiel à la fois du point de vue des individus, des familles et des communautés villageoises. Le droit d'usage conditionne directement leur bien-être. Les droits de planter et de posséder sont aussi déterminants dans la mesure où ils fixent le cadre d'exploitation et les conditions de gestion du patrimoine arborescent. En effet, on ne gère pas de la même manière un « bien » selon qu'on le possède en propre ou non. Le droit d'hériter peut conditionner la gestion à long terme des arbres.

3. Politiques étatiques et pratiques concrètes

des populations rurales : ambiguïtés et stratégies concurrentes

En pratique, le point de vue des pouvoirs publics et celui des populations rurales ne s'articulent pas toujours harmonieusement. Les exemples de ces difficultés sont très nombreux.

Lorsque les arbres sont plantés en dehors de tout consensus avec les populations locales, leur avenir est incertain

« Un beau matin, El Hadj Amadou, paysan d'un village sahélien, voit débarquer dans un de ses champs céréaliers une équipe de manœuvres, accompagnée d'un gendarme qui lui annonce officiellement que son champ a été choisi pour cadre d'une opération de reboisement. "La guerre contre le désert a établi un front de lutte dans votre propriété." Le paysan était dorénavant responsable (pénalement) de tout ce qui adviendrait aux arbres plantés.

Le malheureux paysan comprit très vite que les eucalyptus plantés en rangs serrés dans son champ ne laisseraient pas de place à ses cultures s'ils venaient à se développer. Alors qu'il s'inquiétait de la manière la plus légale de se débarrasser de ces jeunes arbres, la sécheresse vint à son secours. Dès la première année, elle emporta les 3/4 des pieds. Avec un peu de chance, l'année prochaine, elle emportera le reliquat et toute cette affaire ne sera plus qu'un mauvais souvenir. »

Cette anecdote, relevée au hasard d'une rencontre, met en évidence un premier point : quand les arbres sont plantés à l'initiative de pouvoirs publics en dehors de toute relation avec les populations locales ou en marge de leurs activités, ils sont perçus par celles-ci comme une ingérence dans leurs affaires. Leur gestion, leur entretien, leur exploitation, relèvent de la compétence d'une autorité étrangère. Même si, pour une raison quelconque, les villageois ont participé à la plantation, par exemple, à l'invitation d'un chef coutumier, sous l'impulsion du politicien local ou dans le cadre d'opérations « Food for work », il n'y a aucune garantie que les arbres seront entretenus sérieusement ou protégés contre les animaux.

Comment associer plus étroitement les populations villageoises aux opérations de reboisement planifiées par les pouvoirs publics soucieux de prendre l'initiative dans des régions très dégradées ? Question fondamentale qui peut être élargie à toutes les catégories d'intervenants dans le milieu paysan.

*Qui plante un arbre s'approprie la terre.
Une réalité fréquente, souvent problématique*

C'est une réalité de plus en plus fréquente dans les terroirs : dès le moment où l'accès exclusif aux arbres plantés est reconnu, l'appropriation des terres qui les portent s'impose par elle-même. Appropriation des terres et appropriation des arbres vont donc de pair et répondent d'ailleurs à une même logique de sécurisation des ressources productives dans un contexte de pénurie croissante. Ce phénomène en tant que tel ne soulève pas de problème particulier, sauf si, du fait de sa durée, l'appropriation est assimilée à la privatisation. Quand on plante des arbres, on s'engage pour le long terme : 20, 30, 40 ans ou plus, selon le type de plantation réalisée (cacaoyère, caféière, palmeraie, rôneraie...). Certains exploitants manœuvrent habilement sur ce plan : ils obtiennent des terres où ils implantent des arbres en agissant, vis-à-vis des autorités foncières villageoises, dans le cadre d'une cession à long terme (mais non définitive, même si les droits conférés par cette cession sont transmissibles aux héritiers). En même temps, ils sollicitent des titres fonciers qu'ils s'empressent de faire enregistrer par l'administration du cadastre. Le conflit éclate lorsqu'il y a vente (aliénation) auprès d'un tiers étranger au village. Le cas n'est pas rare en régions humides.

Ce même genre d'ambiguïté existe dans le cadre des projets de reboisement en régions sèches : des parcelles sont cédées à des asso-

ciations villageoises ou à des individus pour la réalisation de bosquets ou de plantations ; dans l'esprit des gens du projet, cette cession est souvent assimilée à un don à l'État (ou aux bénéficiaires), à titre définitif, alors qu'aux yeux des autorités villageoises, il s'agit d'une cession temporaire répondant à des impératifs immédiats et parfois à une stratégie qui vise à ne pas s'opposer de front aux services de l'État (on abandonne temporairement une parcelle pour « amadouer » les services forestiers dans l'espoir qu'ils détournent leur zèle et leurs contrôles vers d'autres villages moins « dynamiques »...).

Notons cependant que la liaison propriété de l'arbre/propriété de la terre n'est pas systématique. Au Niger, par exemple, dans certaines palmeraies, la propriété des dattiers est individuelle et indépendante de celle du sol : dans une même parcelle agricole, on peut être amené à distinguer un propriétaire terrien pratiquant du maraîchage à l'ombre des dattiers et plusieurs propriétaires de palmiers qui exploitent leurs arbres sans se concerter. Il en va de même en ce qui concerne les arbres « spontanés » présents dans le champ de propriétaires terriens. Ainsi, en région mossi (Burkina Faso), les karités et les nérés sont souvent propriété communautaire, indépendamment du fait qu'ils croissent sur les terres appartenant à tel ou tel lignage : leurs produits sont donc susceptibles d'être collectés par tout membre de la communauté villageoise. L'accès aux arbres est parfois réglementé par des sociétés secrètes qui précisent les dates de récolte des fruits (cela dans le souci de limiter la compétition lors des cueillettes, d'éviter des récoltes trop hâtives).

Pour aller plus loin...

BRUCE (J.), « Rapid appraisal of tree and land tenure », FAO, *Community Forestry*, note n° 5, 1991.

DUPRIEZ (H.) et DE LEENER (Ph.), *Jardins et vergers d'Afrique*, Nivelles, Terres et vie, 1987, 354 p.

14-2 Les fonciers forestiers

Alain BERTRAND

Le foncier de la forêt naturelle

La différence de nature est fondamentale entre l'arbre et la forêt ; l'arbre isolé est un point, la forêt est un espace. Le « foncier de l'arbre » est un foncier végétal alors que le « foncier forestier » est à la fois un foncier de l'espace et un foncier du peuplement. Il renvoie à la signification sociale de la forêt.

Le « foncier de la forêt naturelle » est un foncier pré-agricole, de la chasse et de la cueillette qui s'applique à un espace mal défini, variable et se superpose à d'autres droits similaires au profit d'autres groupes humains. Mais lorsque ces populations ajoutent à la chasse et à la cueillette l'agriculture (sur brûlis d'abord), la forêt de terre de parcours devient réserve de terre arable et de fertilité. Après le brûlis vient la brousse, la forêt secondaire.

Le « foncier de la forêt naturelle », cet ensemble de droits que les villageois exercent sur l'espace de la brousse a une histoire et fait généralement référence à une migration originelle mythique ou récente qui confère des droits durables. Mais c'est aussi largement un « foncier à géométrie variable ». F. Ruf montre bien comment le « contrôle » par les populations autochtones du sud-ouest ivoirien a évolué avec le temps face à la vague déferlante des migrants baoulé et allogènes du nord : passage de la cession à la vente de forêt, apparition d'un marché foncier, sur la base de droits essentiellement relatifs (1).

L'État et le foncier forestier

En Afrique noire, le « foncier forestier » est d'abord très largement un foncier de l'État. Les codes forestiers, comme les codes fonciers actuels issus de la période coloniale reprennent explicitement le principe du décret de 1935 qui exclut les produits forestiers de la catégorie des produits agricoles et fixe le principe : « Tous les biens vacants et sans maître... appartiennent au domaine public ». Ayant

(1) F. RUF, *Stratification sociale en économie de plantation ivoirienne*. Université de Paris X.

ainsi limité, précarisé et réduit la légitimité de la gestion foncière traditionnelle des populations locales, l'État possède, en zone de forêt dense comme en zone de savane, la maîtrise et exerce la gestion de la grande majorité des espaces de végétation naturelle et porte la responsabilité de leur dégradation.

En zone de forêt dense

La mainmise de l'État rend anecdotiques les droits coutumiers des populations réduites et dispersées des grands massifs forestiers. On peut se demander si les réglementations forestières appliquées dans ce contexte ont suffisamment considéré les forêts denses comme des espaces et ne se sont pas *de facto*, limitées à les traiter comme des sources de produits forestiers (essentiellement de bois d'œuvre).

En Côte-d'Ivoire, cas révélateur, A. Aubréville, en 1958, s'inquiétait de « la disparition de la forêt » (2). Semblent avoir joué en Côte-d'Ivoire deux logiques parallèles également encouragées par l'État, concourant ensemble à la réduction du potentiel forestier et surtout du domaine public forestier ivoirien. La logique du défrichement et de la « course à la terre » (3), et la logique de l'extraction et de l'exportation du bois d'œuvre jusqu'à son tarissement vers 1983-1985. On peut penser que c'est pour assurer et protéger les intérêts des exploitants forestiers que l'État colonial a mis en place cette politique (et la réglementation correspondante) d'exclusion et de « protection » contre les ruraux. Par contre, l'État post-colonial a repris cette politique pour s'approprier une part croissante (4) de la rente « minière » forestière qui constituait par les taxes à l'exportation une des ressources essentielles du Trésor du jeune État. Il favorisait parallèlement le défrichement des forêts (vidées de leur bois d'œuvre), l'appropriation foncière privée et la production agricole.

(2) A. AUBREVILLE, « A la recherche de la forêt en Côte-d'Ivoire », *Bois et Forêts des tropiques*, nos 56 et 57, 1958.

(3) Induite par les deux préceptes énoncés par le président Houphouët-Boigny : « La terre appartient à celui qui la cultive » (il ne peut donc y avoir appropriation foncière que par l'agriculture), et « la main de l'homme ne peut détruire ce que la main de l'homme a planté ».

(4) F. SCHMITHÜSEN, *Les aspects législatifs de l'exploitation du bois et de l'aménagement forestier dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest*. Organisation de l'Alimentation et l'Agriculture, Rome, 1978.

F. SCHMITHÜSEN, *La législation forestière dans quelques pays africains*, Organisation de l'Alimentation et l'Agriculture, Rome, 1986.

En zone de savane

Les enjeux économiques et commerciaux du bois d'œuvre n'ont jamais existé, et ce n'est que dans les années 1970 que le bois-énergie est devenu, du fait de la croissance urbaine, un produit commercial important. On peut donc penser que c'est essentiellement dans un but de conservation et selon une logique forestière traditionnelle en Europe que des réglementations très semblables d'exclusion et de protection contre les ruraux ont été mises en place. Les interdits et l'action répressive visaient à :

- limiter et contrôler les défrichements agricoles,
- contrôler le pastoralisme et l'élevage.

La mainmise de l'État a déresponsabilisé les populations. Lorsque, à partir des années 1970, les administrations forestières ont vu baisser leurs moyens (ce qui les confinait à la seule répression) et n'ont plus contrôlé réellement l'espace, un champ totalement libre s'est ouvert à la logique d'exploitation minière des commerçants de bois-énergie. Il en résulte une valeur de l'arbre sur pied résiduelle, voire quasi nulle qui limite et compromet les efforts de réhabilitation du milieu et de plantation de l'arbre (5).

Il est remarquable que, dans les législations des principaux pays sahéliens, l'espace pastoral ne soit pas défini. Pour les éleveurs, il comprend :

- les espaces de végétation naturelle (le domaine forestier protégé), y compris des espaces strictement pastoraux comme les bourgoutières du delta intérieur du Niger,
- les terroirs agricoles où le bétail vient en vaine pâture après les récoltes,
- les couloirs de transhumance.

Le « foncier pastoral » et le « foncier forestier » se superposent donc largement. L'espace forestier constitue le lieu où se rencontrent, se conjuguent et se concurrencent les utilisations paysannes ou pastorales de l'espace et de la végétation naturelle, en particulier ligneuse.

On peut se demander si les réglementations forestières n'ont pas abusivement considéré le pasteur comme la source principale de dégra-

(5) A. BERTRAND, *Le paysan, le bûcheron, le commerçant et... le garde forestier*, Communication au X^e séminaire d'économie et de sociologie rurales. CIRAD/MESRU, Montpellier, 1989.

A. BERTRAND, *La valeur économique de l'arbre sur pied, le prix du bois sur les marchés urbains et la question de la fiscalité dans la politique forestière du Niger*, Séminaire-atelier sur l'expérience nigérienne en matière d'aménagement forestier villageois, Torodi, 1990.

dation (6). Celui-ci n'apparaît-il pas de plus en plus évidemment attaché à sa conservation face au paysan que la nécessité économique de la poly-activité conduit de plus en plus fréquemment au bûcheronnage du bois-énergie ?

Le foncier du boisement

Le boisement est un milieu fortement artificialisé, radicalement différent de la forêt naturelle. Mis à part les plantations forestières étatiques installées sur défriches de forêts, les plantations aboutissent à une réaffectation (durable, mais temporaire dans l'esprit des paysans) de sols agricoles. Le « foncier du boisement » est post-agricole ; il est donc influencé par l'histoire foncière locale. Mais la réalisation des plantations et leur réussite dépend plus encore des conditions sociales. Pour quelques plantations réussies, car souhaitées par les paysans, combien sont délibérément installées (7) sur de mauvais sols ou laissées sans défense face à la dent du bétail, les villageois étant peu soucieux de geler à cet effet des sols agricoles dont ils estiment avoir besoin ou refusant de voir pousser des arbres d'essences jugées inutiles ?

Les trois logiques foncières

Les rapports sociaux qui se nouent autour de l'arbre ou au sein de la forêt nous semblent à l'heure actuelle la combinaison, variable, complexe et multiple de trois polarités. On peut distinguer :

— le pôle d'une logique de la domestication où l'humanité produit des arbres domestiques depuis le néolithique, élément plus essentiel du processus d'humanisation que la domestication des animaux ;

— le pôle d'une logique dite de conservation, mais en réalité d'exclusion et d'exploitation minière, aboutissant, on peut le constater, à une destruction absolue et rapide de la ressource, en forêt dense et en savane, rendue possible par la propriété foncière et le monopole de l'État ;

— le pôle d'une logique de réhabilitation qui a émergé et s'est organisée contre les erreurs du précédent, mais qui semble aussi vouloir se substituer au système de domestication. Il valorise le boisement,

(6) F. GROSMIRE, *Éléments de politique sylvo-pastorale au Sahel sénégalais*, Dakar, 1957.

(7) Pour calmer l'ardeur répressive des agents forestiers par un geste de bonne volonté.

la plantation, l'agroforesterie, mais, en créant un milieu artificiel, il doit répondre à deux exigences : produire plus de façon rentable et assurer la protection du milieu ou des espèces.

Comment le paysan africain peut-il se déterminer constamment par rapport à un, deux ou trois systèmes de relations à l'arbre, comment gère-t-il cette situation quand les arbres interfèrent avec tant d'autres priorités ?

Le temps des législations foncières et forestières absolues, uniformes et monotones n'est-il pas passé ? Ne serait-il pas possible de penser à des systèmes plus souples, adaptés à la variété des situations actuelles intermédiaires entre une propriété collective coutumière en crise et une propriété privée encore largement utopique ; distinguer des modes variables de maîtrise du foncier : temporaire, spécialisée, exclusive, absolue (8) ? Mais cela ne suppose-t-il pas, en préalable, la création et l'existence de réelles collectivités locales qui font actuellement défaut dans la plupart des pays d'Afrique noire ?

Pour aller plus loin...

CLÉMENT (J.) et STRASSFOGEL (S.), *Disparition de la forêt ; quelle solutions à la crise du bois de feu ?*, L'Harmattan, Paris, 1986.

FORTMANN (L.) et BRUCE (J. W.), *Whose trees ? Proprietary dimensions of forestry, rural studies series*, Westview press, Boulder L., London, 1988.

(8) É. LE ROY, « Dans quelle mesure les législations actuelles permettent-elles une gestion diversifiée des ressources naturelles ? », Colloque *Repenser la mobilisation de la terre dans les stratégies de développement en Afrique*. Université de Paris I, 1991.

La pêche artisanale et les ressources naturelles renouvelables

Jean-Pierre CHAUVÉAU

15-1 La nature de la ressource

15-2 L'affectation de l'espace, mode de contrôle

**15-3 Les formes sociales d'appropriation de l'espace
halieutique**

**15-4 Principaux facteurs de transformation
des formes spatiales d'appropriation
de l'espace halieutique**

La pêche artisanale (ou piroguière) (1) fournit plus de la moitié des quantités du poisson pêché annuellement en Afrique de l'Ouest (la pêche maritime fournissant plus de 60 % des débarquements).

L'affectation de l'espace à l'activité de pêche dépend des caractères bio-écologiques particuliers de la ressource naturelle renouvelable.

(1) La pêche industrielle côtière et hauturière n'est pas considérée ici. Elle relève d'un autre cadre d'analyse eu égard à des aspects institutionnels et techniques spécifiques (notamment par l'existence des Zones Économiques Exclusives attribuées aux États nationaux). Je remercie C. Fay et F. Verdeaux, dont les travaux sont ici abondamment utilisés, pour leurs remarques.

ble qu'est le poisson (15.1). Ces caractères font que l'affectation de l'espace n'est jamais une condition suffisante et n'est même pas toujours une condition nécessaire au contrôle de la ressource avant sa capture effective (15.2). Les formes sociales d'appropriation reflètent bien les particularités de l'activité de pêche considérée dans sa dimension spatiale (15.3), mais d'autres dimensions, notamment techniques et professionnelles, sont plus déterminantes dans l'évolution économique et sociale de la pêche artisanale ouest-africaine (15.4).

15-1 La nature de la ressource et le problème de sa possible appropriation (2)

La ressource est un stock multispécifique de poissons produit par un écosystème aquatique déterminé. La ressource-poisson, inséparable de la ressource-milieu, dépend de cycles bio-écologiques qui déterminent sa répartition et son abondance, variables dans le temps (variations saisonnières et interannuelles) et dans l'espace (selon la morphologie des sites, l'habitat et les comportements migratoires des poissons).

Si l'on exclut le cas de l'aquaculture (marginale en Afrique de l'Ouest), la ressource-milieu est non reproductible et peu artificialisée par l'homme. Elle est en outre difficilement balisable en unités discrètes d'exploitation puisque le poisson est mobile et son abondance soumise à des effets externes anthropiques (ou de compétition) importants : un poisson capturé par un pêcheur ne peut plus l'être par un autre ; les prélèvements opérés dans une zone de pêche conditionnent ceux des autres zones de pêche.

Finalement, la ressource n'est appropriable que par sa capture effective. Le contrôle de la ressource vivante (avant capture) n'est possible que par des procédures de « pré-partage » aux résultats toujours incertains.

L'affectation de l'espace est l'une des procédures de pré-partage possibles portant sur la dimension la plus balisable de la ressource : l'étendue d'espace qui lui sert de support et qui conditionne l'accès

(2) On consultera notamment J.P. BOUDE, M. MORISSET, J.P. REVERET, « Rente et profit en matière d'exploitation des ressources halieutiques », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 4, 1987, pp. 34-44.

à la ressource. Mais, en tout état de cause, la possession de l'espace ne vaut jamais possession de la ressource.

15-2 L'affectation de l'espace n'est qu'un mode de contrôle parmi d'autres de l'accès à la ressource

LA THÈSE DE LA « TRAGÉDIE DES COMMUNS »

La thèse de la « tragédie des commons » illustre les limites d'une analyse trop exclusivement focalisée sur le mode spatial et individuel d'appropriation d'une ressource naturelle renouvelable. L'absence de droits d'usage privatifs dans les territoires de pêche « communaux » a pu faire penser en effet que l'appropriation commune de la ressource équivalait à les laisser en libre accès ce qui, par la nature éminemment compétitive de la pêche, conduirait inexorablement à la surexploitation et à l'effondrement de la ressource.

Les recherches récentes montrent qu'au contraire les activités individuelles restent subordonnées aux droits communautaires et à une série de régulations plus ou moins institutionnalisées sur l'accès à la ressource telles que : contrôle de l'accès, limitation des engins, quotas informels, restrictions saisonnières, mise en défens d'aires de reproduction, limitation des informations...

En définitive, les droits de pêche communautaires ne préservent pas moins les ressources que l'attribution de droits privés (qui ne garantissent nullement de la surexploitation, surtout dans les pêcheries technologiquement avancées) ou que l'intervention étatique (qui n'est pas toujours efficace).

Les autres procédures de « pré-partage » concernent : la dimension temporelle (réglementation des périodes de pêche notamment) ; la dimension technique (réglementation des engins et, aussi important, savoir-faire et contrôle de la circulation des informations utiles à la pêche (3) ; la dimension multispécifique, qui peut donner lieu

(3) Ou encore contrôle par des quotas de production ; cette procédure n'est pas utilisée dans la pêche artisanale africaine.

à des procédures explicites de contrôle de la ressource (la pêche de telle espèce est alors affectée à une catégorie déterminée de pêcheurs) mais qui est le plus souvent impliquée de fait dans les choix techniques (les engins étant plus ou moins étroitement associés à des espèces-cibles).

En définitive, le contrôle de la dimension spatiale de l'activité de pêche réduit l'incertitude sur le contrôle de la ressource sans pour autant suffire à la maîtriser (cf. 15.1) ; en outre, elle peut même ne pas être nécessaire à la régulation de l'activité de pêche, comme dans le cas d'une « appropriation commune » d'une zone de pêche (voir encadré page précédente) (4).

15-3 Les formes sociales d'appropriation de l'espace halieutique

a) Les formes de l'affectation de l'espace, en matière de pêche, dépendent étroitement de la nature des pêcheries, c'est-à-dire de la manière dont s'organise l'activité dans un lieu donné à un moment donné du cycle bio-écologique et à l'aide d'un procédé technique donné. Selon les situations, l'affectation et l'appropriation de l'espace peuvent se rapporter à des territoires proprement dits comme à des lieux très localisés (mares intérieures de décrue, hauts fonds, fonds marins rocheux, etc.) ; l'exercice des droits peut varier saisonnièrement selon la périodicité du régime hydrologique des fleuves (crue, décrue, étiage), ou du plateau continental marin (saison froide ou chaude, existence ou non de remontée saisonnière d'eau froide favorable à l'abondance et à la migration de la ressource) ; enfin sur un même micro-espace peuvent coexister de manière variable des droits d'appropriation et d'usage différents, discriminés selon la technique utilisée combinant une ou des espèces-cibles et un mode de prélève-

(4) Nous ne pouvons discuter ici de la distinction entre la régulation fondée sur des enjeux sociaux et économiques et la régulation fondée sur les critères bio-écologiques de préservation de la ressource. Sur l'aspect bio-économique de l'aménagement des pêcheries, voir GARCIA, 1984. Sur l'aspect socio-anthropologique, voir J.M. ACHESON, « Anthropology of fishing », *Annual Review of Anthropology*, 10, 1981, 275-316, ACHESON, 1989 et Y. BRETON, « L'anthropologie sociale et les sociétés de pêcheurs : réflexions sur la naissance d'un sous-champ disciplinaire », *Anthropologie et sociétés*, 5, 1, 1981, pp. 7-27. Sur la situation des pêcheries artisanales maritimes africaines, voir Ph. PLATTEAU, « État, marché et pêcheurs marins artisanaux en Afrique francophone et lusophone », *Afrique contemporaine*, 154, 1990, pp. 3-34. Sur les aspects socio-écologiques, voir D.R. YESNER, 1980.

ment technique (par exemple « chasse » au passage des bancs, attraction du poisson, ramassage par barrage, ramassage dans les mares d'étiage ou, en milieu marin, capture par senne de plage ou à distance de la côte, usage d'engins fixes ou non, etc.) (5).

Il en résulte que les droits d'usage et d'appropriation, fondés sur la dimension spatiale (la seule qui nous intéresse désormais) de l'affectation du milieu à l'usage de la pêche, sont extrêmement divers. On peut par exemple établir des distinctions selon la nature des collectifs sociaux qui interviennent pour contrôler l'affectation de l'espace ou selon le type d'espace soumis à ce contrôle.

b) Dans ce premier cas, l'appropriation sociale des espaces ou lieux de pêche peut être opérée par les groupements de base des communautés de pêcheurs (autorités lignagères, segmentaires, villageoises) selon un système de droit d'accès hiérarchisés (droits collectifs, d'exclusivité, de préséance, de privilège). La régulation des droits d'accès au niveau intercommunautaire était traditionnellement opérée par des institutions symboliques (le poisson avant capture n'appartient qu'aux divinités ou aux génies, et les « maîtres d'eau » ou responsable des cultes ont une fonction de coordination de la pêche dans les différents territoires de pêche). L'intervention de l'État dans le contrôle spatial de l'activité de pêche est ancien. Les États précoloniaux (ceux, par exemple, riverains des fleuves Sénégal et Niger) sont intervenus pour organiser l'accès à l'activité halieutique sur des bases ethnico-géographiques. L'État colonial puis indépendant a imposé une conception domaniale qui tend à homogénéiser les territoires de pêche en privilégiant le niveau territorial villageois et en individualisant les droits d'accès. Dans la pêche maritime, l'État intervient surtout en affectant une zone côtière à l'usage exclusif des pêcheurs artisanaux.

(5) Voir par exemple, sur la pêche continentale, lagunaire et maritime, les études de cas suivantes : J. DAGET, « La pêche à Diafarabé. Étude monographique », *Bulletin de l'IFAN*, sér. B, t. 18, 1956, pp. 1-99 ; C. FAY, « Sacrifices, prix du sang "eau du maître" : fondation des territoires de pêche dans le delta central du Niger (Mali) », 1989 et : « Systèmes halieutiques et espaces de pouvoirs : transformation des droits et des pratiques de pêche dans le delta central du Niger (Mali), 1920-1980 », *Cahiers des Sciences Humaines*, 25, 1-2, pp. 159-176 et 213-136 ; J. PILYA, *La pêche dans le sud-ouest du Bénin. Étude de géographie appliquée sur la pêche continentale et maritime*, Paris, ACCT, 1980 ; A. de SURGY, *La pêche traditionnelle sur le littoral évhé et mina (De l'embouchure de la Volta au Dahomey)*. Groupe de chercheurs africanistes, Paris, 1966 ; J. SCHMITZ, « L'État géomètre : les *Leydi* des Peul du Fuuta Tooro (Sénégal) et du Maasina (Mali) », *Cahiers d'Études Africaines*, 103, 1986, XXVI-3 : 349-394 ; F. VERDEAUX, « Du pouvoir des génies au savoir scientifique : les métamorphoses de la langue ébrié (Côte-d'Ivoire) », *Cahiers d'Études Africaines*, n°s 101-102, 1986, XXVI (1-2) : 145-171 et « Généalogie d'un phénomène de surexploitation : lagune Aby (Côte-d'Ivoire) 1935-1982 », *Cahiers des Sciences Humaines*, 24, 1-2, 1989, 191-212.

c) Par ailleurs, on peut distinguer deux types principaux de territoires de pêche (Acheson, 1989). Les aires territoriales délimitées (en milieu continental ou insulaire surtout) sont plus aisément contrôlables que les territoires nucléaires (en milieu maritime essentiellement) dont le contrôle et l'appropriation s'estompent avec l'éloignement du centre ou du port qui en constituent le noyau. En matière de pêche maritime, le contrôle social de l'activité de pêche s'effectue surtout par le contrôle de l'accès aux établissements côtiers où résident et débarquent les pêcheurs, les zones de pêche ne faisant pas l'objet d'une appropriation directe et explicite.

D'autres contraintes spatiales sont liées à la transformation des produits de la pêche (les aires terrestres de séchage et de fumage relèvent alors des autorités villageoises locales) ou à la distribution du poisson frais ou transformé (les réseaux de commercialisation ou la localisation de la demande favorisent certains points de débarquement au détriment des autres).

15-4 Principaux facteurs de transformation des formes spatiales d'appropriation de l'espace halieutique

Les conséquences de la conception domaniale de l'État et du caractère marchand de l'activité halieutique sur l'affectation de l'espace de pêche ont été déjà soulignées. Cependant, le principal facteur d'évolution de l'affectation de l'espace, qui a déterminé les autres, semble bien être l'évolution technologique et l'organisation du travail qui lui est liée (6).

Depuis les années 1950, l'usage de nouveaux matériaux et de nouveaux engins très performants, l'adaptation des pirogues et l'adoption d'un moyen de propulsion révolutionnaire (le moteur hors-bord, surtout dans la pêche maritime) ont suscité dans le contexte ouest-africain de vastes mouvements de migration de pêcheurs artisanaux professionnels. Issus d'anciens groupes de pêcheurs spécialisés ou de groupes d'agriculteurs en crise, ces professionnels sont organisés, entre eux et vis-à-vis des groupes locaux dont ils exploitent les ressources halieutiques, sur des bases principalement contractuelles (même si les

(6) Voir notamment les travaux cités de C. FAY, F. VERDEAUX et P. PLATTEAU.

relations familiales ou l'origine commune continuent d'apparaître comme le mode de recrutement privilégié au sein des équipages).

Sous l'influence de ces migrations et de cette professionnalisation, les procédures spatiales de contrôle de la ressource sont soumises à de nouveaux enjeux : les détenteurs de droits d'usage traditionnels tendent à les transformer en source de rente vis-à-vis de ces spécialistes étrangers (au détriment des anciennes formes de régulation inter-ethnique ou intercommunautaire) tandis que les pêcheurs professionnels ne sont plus en mesure de respecter les anciennes distinctions entre pêcheries fondées sur l'articulation entre le type de lieu, un moment de cycle bio-écologique et une technique spécialisée (cf 15.3.a). Enfin, les autorités étatiques se déterminent principalement par rapport aux activités de ces groupes professionnels largement « déterritorialisés » pour élaborer leur politique de réglementation de la pêche.

Parmi les procédures de « pré-partage » qui conditionnent le contrôle de l'accès à la ressource vivante, et eu égard au contexte marchand généralisé de la pêche artisanale, l'enjeu de l'appropriation des techniques de pêche (de plus en plus coûteuses) prend une importance sans commune mesure avec l'« enjeu foncier halieutique ».

Pour aller plus loin...

ACHESON (J.M.), « Management of Common - Property Resources », PLATTNER (S.) (ed.), *Economic Anthropology*, Standford University Press, 1989, 351-378.

GARCIA (S.), *Les problèmes posés par l'aménagement des ressources instables*, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Programme pour le développement des pêches dans l'Atlantique Centre-Est, COPACE/PACE Séries 84/28, Rome, 1984.

YESNER (D.R.), « Maritime Hunter-Gatherers : Ecology and Prehistory », *Current Anthropology*, 21, 6, 1980, 725-750.

Le régime minier entre le monopole de l'État et le privilège de l'inventeur

16-1 La législation et le monopole de l'État
Étienne LE ROY

16-2 L'orpaillage au Burkina Faso et au Mali
Jean-Pierre CARBONNEL

16-1 La législation et le monopole de l'État

Étienne LE ROY

Le régime foncier minier a attiré bien des convoitises depuis la période coloniale durant laquelle l'Afrique était présentée parfois comme un nouvel Eldorado. Ses ressources ont effectivement permis à certaines économies de « décoller » ou, par exemple pour la Guinée de la première république, d'éviter le naufrage de la mauvaise gestion. Ainsi, les enjeux économiques, financiers et politiques entourant les richesses minières expliquent que les États aient cherché à contrôler les conditions d'exploitation et d'exportation en exerçant ou en recouvrant le monopole qu'ils prétendaient devoir exercer au nom de l'intérêt général. Pourtant, une telle politique, qui n'a été limitée dans les premiers temps de l'indépendance que par les contraintes financières et les transferts de technologies, rencontre main-

tenant d'autres obstacles, imprévus mais incontournables. La faiblesse de l'État le conduit à accepter ce qui apparaissait auparavant comme impensable et à « déroger » pour accepter le privilège de l'inventeur et retirer au moment de l'exportation la plus-value qu'il n'est plus capable d'extraire par ses propres moyens. Le régime foncier minier illustre ainsi la tendance qui s'affirme dans ce manuel à identifier une logique des pratiques dans « l'entre-deux » de politiques privilégiant tantôt l'État, tantôt l'entrepreneur. L'orpaillage nous en fournira l'exemple.

La législation affirme le plus souvent le monopole de l'État

La législation contemporaine de l'Afrique noire est très largement d'inspiration occidentale du fait de ses origines coloniales, du fonctionnement du marché mondial et des orientations du droit international du développement. Ainsi, des principes posés lors de la renaissance des États européens ont été transposés dans une réglementation coloniale tardive et parfois laxiste dans les pays francophones. Enfin, nous dessinerons une perspective cavalière des orientations globales du droit foncier minier au sud du Sahara.

Le droit foncier minier de l'Europe moderne

En Allemagne, en Angleterre et en France, les mines sont, à la fin du Moyen Âge, des *regalia* c'est-à-dire des attributs de la souveraineté. Au début des temps modernes, avec la renaissance de l'État, de l'individualisme et de l'idée de propriété privée de la terre, la revendication de l'État doit être précisée. Grotius, « tout en reconnaissant à l'État la propriété sur les ressources naturelles, en vertu du pouvoir du "domaine éminent", estime que l'État peut, du fait même de ce pouvoir, aliéner cette propriété en la grevant de la "propriété" privée. » (1) Dans cette perspective, émerge un courant de droit international qui affirme la propriété originaire de l'État et la possibilité de créer sur les mines une propriété « dérivée » par un acte de souveraineté. Cependant, cette double revendication pose problème et d'autres solutions ont été élaborées. En France, à partir de 1680,

(1) Cité par J.-C. NJEM, *Le régime juridique et la nationalisation de concessions pétrolières et autres concessions d'immeubles*, Upsala, Institut suédois de droit international, 1980, p. 176.

on se préoccupe surtout des conditions de l'exploitation sous forme de concession et le statut de la propriété est rarement pris en considération, sauf pour indemniser le propriétaire du terrain où se font les ouvertures de mines, au moins jusqu'à 1791. Le décret du 12 juillet 1791 organise le régime des concessions « sous la surveillance de la Nation » et rend au propriétaire de la surface « la préférence et la liberté d'exploiter les mines qui se trouvent dans son fonds ; s'il ne le fait pas, il a droit à une indemnité... » (2). Enfin, après le code civil de 1804 qui, reprenant le droit romain, édicte que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous... » (art. 552), la loi de 1810 énonce des principes qui restent applicables dans certaines situations. Citons son rapporteur au conseil d'État intervenant dans le but de concilier « les principes de la propriété avec les garanties nécessaire aux exploitants. Les mines ne sont pas une propriété ordinaire mais elles ne doivent pas être non plus des propriétés précaires, incertaines, non définies, changeant de main au gré d'une législation équivoque » (3). La propriété de la mine est ainsi distincte de la propriété de la surface. Elle est créée par un acte de concession perpétuelle publique, les droits du propriétaire de la surface étant « purgés » et l'exploitant étant soumis à une surveillance destinée à « prévenir les dangers, pourvoir à la conservation des édifices et à porter partout les lumières et les conseils sans imposer de lois » (4).

Le droit foncier minier colonial (cas de l'Union française)

Peu avant l'indépendance des territoires africains, le décret du 13 novembre 1954 avait uniformisé le statut juridique des mines et carrières selon les principes suivants :

— les carrières ne sont pas séparées de la propriété du sol mais leur prospection, leur recherche et leur exploitation seront soumises à une réglementation de police. En général, on entend par carrière une exploitation à ciel ouvert ou en tranchée.

— Les mines, définies comme des gîtes de substances exploitables par des galeries souterraines et, moins fréquemment, comme des gîtes de substances d'intérêt public, quel que soit le mode d'extrac-

(2) Cité dans P. OURLIAC et J. de MALAFOSSE, *Histoire du Droit privé*, vol. 2, « Les biens », Paris, PUF, col. Thémis, 1971, p. 203.

(3) Régnauld de Saint Jean d'Angély, cité par P. OURLIAC et J. de MALAFOSSE, *op. cit.*, p. 204.

(4) *Ibidem*.

tion, sont propriété du domaine. Ainsi, non seulement la propriété du sous-sol est détachée de la propriété du sol, mais encore le régime de la concession « perpétuelle » de la loi de 1810 disparaît à la suite des modifications législatives déjà apparues en métropole en 1919. Cette domanialité ne faisait pas l'unanimité de la doctrine et Nicolaï la justifie seulement par le fait que « l'exploitation minière et le régime juridique qui lui sont applicables nous mettent pour le moins en présence d'un service public virtuel » (5). Mais ces réserves ou ces hésitations sauteront au moment de l'indépendance. La domanialité sera clairement affirmée et elle entraînera souvent la propriété privée de la mine au profit de l'État.

L'affirmation de la propriété de l'État africain contemporain sur les mines s'inscrit dans un contexte plus général à l'échelle mondiale. Le chemin a été tracé par la Grande-Bretagne pour le pétrole (en 1934) et pour le charbon (en 1946), le Canada pour les hydrocarbures. La France a proclamé les mines et hydrocarbures biens collectifs et créé un droit immobilier distinct du droit « foncier » (en 1955). A la qualité de « biens immeubles par excellence » (6), les mines ajoutent l'intérêt « stratégique » soit dans la confrontation de la guerre froide (uranium), soit dans la politique du développement (hydrocarbure). Lorsqu'il s'est agi de créer de nouvelles exploitations minières, le principe de la propriété étatique des gisements miniers a été posé et, selon J.-C. Njem « défendu plus systématiquement, bien qu'avec des nuances, par les juristes des pays de droit napoléonien » (7). Souvent, ce principe de la propriété étatique a été posé à l'occasion de réformes foncières (Zaïre, 1971, Congo, 1983) ou agro-foncières (Burkina Faso, 1984) - (voir encadré *Le droit minier au Burkina Faso*), dans des codes d'investissements (Cameroun, 1963, Ghana, 1963) ou dans un code minier (Mali, 1970, Côte-d'Ivoire, Sénégal).

Cependant, la généralisation du monopole foncier de l'État sur les mines ne signifie ni monopole d'extraction ni capacité de contrôle des conditions d'exploitation. Dans les faits, c'est souvent une situation proche de la législation de 1810 qui s'impose dans un contexte marqué par l'affaiblissement de l'État et la crise économique. L'exemple de l'orpaillage nous en illustre les implications.

(5) Th. NICOLAI, *Le régime juridique des mines dans les territoires d'outre-mer et les territoires associés*. Paris, Encyclopédie d'outre-mer, 1955, p. 28.

(6) NJEM, *op. cit.*, p. 173.

(7) NJEM, *op. cit.*, p. 178.

LE DROIT MINIER AU BURKINA FASO

Le droit minier actuel est contenu dans deux textes datant de 1984 et 1985. Le premier est « l'ordonnance 84-50 CNR-PRES du 4 août 1984 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ». Ce texte fondamental avec son préambule politique, pose le nouveau principe de droit :

« art. 3 — Le domaine foncier national (DFN) est de plein droit propriété exclusive de l'État. »

Dans l'énumération de ce qu'est le DFN, cette ordonnance cite entre autres : « les terres détenues en vertu de coutumes » ce qui supprime toutes les formes de jouissance coutumière de la terre.

Cette jouissance est remplacée par :

« art. 20 - L'attribution des terrains ruraux est faite dans les mêmes conditions (que les terrains urbains) avec la participation du bureau CDR des villages. »

Ceci revient à dire que le bureau CDR — actuellement CR (Comité révolutionnaire) — se substitue au maître de terre et au chef de village, avec cependant le même type de finalité puisqu'il est dit :

« art. 18 — Tout bénéficiaire d'un titre de jouissance relatif à une terre du DFN est tenu à son occupation et à son exploitation effective. »

On retrouve ici le principe coutumier : la jouissance de la terre est à celui qui la cultive.

Le droit minier proprement dit fait l'objet du décret 85-404 CNR-PRES du 4 août 1985 « portant application de la réforme agraire et foncière ». Les articles 303 à 509, formant la 6^e partie de ce décret, constituent le droit minier sous l'appellation : « du régime des substances de carrières et de mines ». Ce code minier appelle peu de commentaires, il est pour l'essentiel destiné à codifier les prospections, recherches et exploitations à caractère industriel de type occidental et, de ce fait, intéresse peu les masses paysannes en dehors des zones d'implantation de ces industries. Ce code sous cette forme ne diffère guère des codes d'autres pays à régime politique équivalent.

J. P. C.

16-2 Les bases coutumières et contemporaines des droits de découverte, d'invention et d'exploitation artisanale des mines.

Exemple de l'orpaillage au Burkina Faso et au Mali

Jean-Pierre CARBONNEL

Bien que nous évitions dans cet ouvrage les généralisations pouvant nous conduire à reproduire un « référent pré-colonial », une présentation synthétique des conceptions des sociétés pré-coloniales peut permettre de faire sentir les différences de représentations.

On sait que les rapports fonciers étaient caractérisés par le principe d'une pluralité de maîtrises sur une pluralité d'espaces en vertu d'appropriations singulières de l'espace selon des usages divers. Or, dans les sociétés traditionnelles, tout différenciait, par exemple, les activités d'exploitation agricole et d'extraction minière. Non seulement les acteurs n'étaient pas les mêmes — et souvent l'organisation en castes réservait l'extraction de la glaise au potier et du fer au forgeron — mais, en outre, il n'y a pas de relation entre la surface, le dessus et le dessous et ainsi le principe de l'article 552 C.C. précité n'a pas d'équivalent. Pas plus qu'on ne trouve une conception unitaire du droit de propriété ou un support unique à des revendications à l'exploitation du dessous et du dessus (voir notice 14-2), on ne peut trouver l'équivalent de l'actuel monopole foncier de l'État soit sur le sol (fonds et tréfonds) soit seulement sur le sous-sol (Zaïre).

Trois régulations interfèrent dans la société traditionnelle pour « encadrer » une activité représentée comme dangereuse et maléfique. La première est politique et est assumée par le responsable administratif local au titre de ses compétences de « haute police », en matière de circulation et d'établissement des étrangers. La deuxième est « religieuse », liée aux conceptions de la sacralité de la terre et particulièrement efficace lorsque la société considère que le groupe appartient à la terre-mère, à laquelle il faut rendre des sacrifices propitiatoires. Lorsque le maître de terre est également prêtre du sol (*tengsoba*, en mooré) et chef de terre (*laman* chez les Wolof-Sereer), le contrôle est naturellement renforcé et la troisième régulation limitée. Il s'agit là de la violence comme forme de régulation d'une contre-société faisant appel à une solidarité extra-communautaire et à la force.

RÈGLEMENTATION DE L'ORPAILLAGE (EXTRAIT CODE MINIER DU BURKINA FASO)

Sous-titre V : De l'orpaillage

Art. 487.— L'orpaillage est l'opération qui consiste à extraire l'or des alluvions ou des éluvions qui le contiennent par des méthodes manuelles à l'exclusion de l'emploi de tout moyen mécanique. Cette extraction est réalisée, avec le pan ou la batée, ou avec des appareils simples de lavage.

Art. 488.— Les zones d'orpaillage sont déterminées par arrêté du ministre chargé des mines.

Elles doivent être délimitées et doivent englober le ou les gîtes d'or alluvionnaires ou éluvionnaires intéressés. Il ne peut être exécuté de travaux souterrains dans une zone d'orpaillage. Le droit d'orpaillage est accordé dans les lieux-dits en zones, sous réserve des droits antérieurs éventuellement acquis par des titulaires de droits miniers.

Art. 489.— Toute personne désirant se livrer à l'orpaillage individuel ou familial dans une zone délimitée par l'État doit adresser au chef de circonscription administrative dont relève ladite zone une demande d'autorisation comportant l'indication de son identité et son domicile.

Le chef de circonscription après avis transmet la demande au ministre chargé des mines qui peut donner l'autorisation par arrêté. L'autorisation est strictement personnelle et révocable.

Le titulaire de l'autorisation d'orpaillage peut employer d'autres personnes sous sa responsabilité.

Art. 490.— L'autorisation d'orpaillage est valable pour deux ans et peut être renouvelée plusieurs fois pour la même durée sur demande du bénéficiaire.

La demande de renouvellement doit parvenir au chef de la circonscription administrative un mois avant la date d'expiration de l'autorisation en vigueur. Celui-ci la transmet avec un avis motivé au ministre chargé des mines.

Art. 491.— Sauf entente amiable avec les titulaires de droit de jouissance ou d'usage concernés, l'orpailleur ne peut se livrer à des travaux sur les terrains de culture. En outre il est tenu de n'apporter aucune entrave à l'irrigation normale des cultures.

Art. 492.— L'orpaillage est soumis à la surveillance administrative conformément aux dispositions réglementaires en vigueur.

Art. 493. — Les orpailleurs sont tenus de déclarer trimestriellement leur production au chef de la circonscription administrative qui transmet la déclaration au ministre chargé des mines.

Commentaires

De ces articles intéressants, nous pouvons faire les commentaires suivants :

Art. 487. La définition de l'orpaillage est restrictive par rapport à la pratique réelle puisqu'elle supprime tout orpaillage qui utiliserait le broyage (du quartz contenant l'or comme gîte primaire) ce qui se pratique pourtant artisanalement sur les sommets de filons altérés.

Art. 488. Les zones d'orpaillage ne peuvent faire l'objet de « détermination » officielle puisque c'est une activité spontanée (la phase « prospection » échappe à l'État) et que l'État ne peut, à la limite, qu'entériner un état de fait et chercher à le gérer ensuite (voir plus loin la « filière or »). Le problème soulevé par les « travaux souterrains » qui sont interdits est ambigu. A quelle profondeur commence le « souterrain » ? Un puits de trois mètres de profondeur est-il un travail souterrain ?

Art. 489. Le « caractère individuel et familial » de l'orpaillage est en contradiction avec la possibilité « d'employer d'autres personnes » ce qui permet d'en faire une activité professionnelle à temps plein.

Art. 491. Cet article met le doigt sur les rapports conflictuels entre agriculture et orpaillage et ne résoud évidemment pas le problème. On notera que l'interdiction d'orpaillage en période d'hivernage ne figure pas dans ce texte.

Art. 493. La déclaration trimestrielle est là aussi difficile à faire respecter. On notera qu'il s'agit ici de déclaration et non de vente de l'or ; il n'est d'ailleurs pas question ici de cette vente alors que l'achat et l'exportation de l'or sont monopoles d'État.

Cette tentative de réglementation de l'orpaillage met en évidence le fait que l'État reconnaît que l'orpaillage « sauvage » est un phénomène incontournable ; de plus, s'il tente de le réglementer, implicitement il avoue être incapable de le maîtriser.

Les structures que l'État burkinabé tente de mettre en place actuellement — en particulier la « filière or » — sont sa réponse à l'explosion de ce qu'il faut bien appeler la « ruée vers l'or » sur les filons aurifères de l'Ouest africain.

De ces trois régulations, seule la dernière s'est maintenue dans le contexte contemporain. Vidées de leurs fonctions, les autorités loca-

les ne peuvent plus imposer un cadre mais doivent répondre à une demande formelle. « Si le demandeur — fut-il étranger — remplit les conditions en acceptant de fournir les éléments (souvent minimes) aux sacrifices, il peut utiliser la terre qu'il convoite » (1). Ces données nous permettent de comprendre la fièvre de l'or et la violence qui caractérisent les exploitations de pierres précieuses au Zaïre, de diamant en Centrafrique ou de l'or en Guinée, au Mali ou au Burkina Faso. Nous suivrons l'exemplaire histoire de l'orpaillage au Burkina Faso.

La fièvre de l'or contemporaine

C'est en 1974 que l'on peut faire débiter la fièvre de l'or qui depuis n'a cessé de croître. La découverte d'un placer important à Gangaol près de Dori dans le nord du pays, marque ce début. On notera de suite que c'est en dehors de la zone traditionnellement exploitée (2) que cette découverte s'est faite. Elle le fut par des groupes d'origine peule.

Date et ethnie ne sont pas sans signification. En effet, si c'est aux alentours de 1970 qu'a commencé la période de sécheresse actuelle, les années 1973 et 1974 furent particulièrement déficitaires au point de vue pluviométrique et les populations les plus touchées furent évidemment celles du nord du pays dont les conditions naturelles étaient déjà précaires. Nous voyons là un lien causal entre désertification/aridification et recherche de nouvelles ressources dont celles ne dépendant pas de l'aléatoire du climat. On peut certainement ajouter une autre raison : la plus grande facilité de repérer des faciès favorables à l'accumulation aurifère dans un contexte fortement dégradé où les sols cultivables ont pratiquement disparu par érosion. Les sols avec leurs ressources végétales n'existant plus, les hommes se sont attaqués au sous-sol, seule ressource potentielle existant encore.

Par ailleurs, les populations peules ont essentiellement une tradition itinérante et entretiennent encore des relations de caractère servile avec certains individus de leur communauté. La sécheresse ayant réduit à néant une grande partie de leur cheptel, les Peuls se trouvèrent à la tête d'une main-d'œuvre sous employée qu'ils utilisèrent tout naturellement à l'orpaillage.

(1) J.B. KIÉTHÉGA, communication orale, 1990.

(2) L'or depuis des siècles est exploité au Burkina Faso dans le bassin de la Volta noire, l'actuelle Mouhoun. Voir à ce sujet : J.C. Kiéthéga, *L'or de la Volta noire*, Paris, Karthala, 1983, 247 p.

La persistance de la sécheresse, la volonté des États de sédentariser les nomades ne firent qu'aggraver ce début et bientôt la presque totalité des ethnies burkinabè se lancèrent sur cette manne qui suppléait la carence des productions végétales, en particulier céréalières. Ce phénomène correspondit aussi à une demande de plus en plus forte de biens de consommation pour lesquels l'argent liquide, rare dans les campagnes, était devenu une nécessité.

L'orpaillage est actuellement devenu presque une industrie, une « industrie artisanale », tant l'ampleur du phénomène est importante et tant le nombre de gens impliqués dans cette activité dépasse la relative marginalité qu'elle avait avant l'époque coloniale. Aujourd'hui, malgré l'absence de chiffres officiels, par divers recoupements, on peut estimer entre 150 et 200 000 le nombre de personnes travaillant régulièrement à l'orpaillage au Burkina Faso.

Organisation de l'orpaillage

Réglementation et structures économiques sont actuellement en pleine mutation devant le phénomène socio-économique que représente cette ruée vers l'or, tant au Burkina qu'au Mali. Nous ne pouvons donc pas être sûrs de cette évolution à moyen terme mais nous pouvons seulement tenter d'en cerner les orientations. Ce qui est certain, c'est que ces deux pays réalisent l'importance du phénomène tant sur le plan économique — l'or est devenu la première ressource de ces pays même si cela n'est pas affiché — que sur le plan sociologique — migration entre les frontières, concentrations humaines importantes avec les problèmes qui leur sont liés (maladies, épidémies, insécurité...).

AU BURKINA FASO

Dix-sept provinces sont touchées par l'orpaillage. Trois formes principales d'exploitation de l'or y cohabitent :

1 — seule l'activité représentée par la mine de Poura est une activité industrielle classique. La société d'exploitation a un statut de Société d'économie mixte avec l'État comme partenaire principal détenant 60 % des parts. Le code minier y est appliqué tel quel.

2 — La filière or. Cette filière est issue des objectifs du plan quinquennal 1986-1990 qui envisage la promotion de cinq filières de production : l'or, le sésame, les cuirs et peaux, le karité et le coton.

Créé sous tutelle du ministère de la Promotion économique, un budget initial de 2 milliards de F CFA devait permettre son démarrage (à ce jour 1,1 milliard ont été débloqués). La filière dont le statut n'est pas encore défini (étatique ou d'économie mixte) s'est vu allouer cinq sites d'exploitation : Piéla, Tirohari-Essakane, Bouroum, Guibaré et Margo avec une surface délimitée d'environ 50 km de diamètre pour chacun des sites.

Le rôle de la filière est l'encadrement et l'organisation des orpailleurs indépendants en vue de leur formation, de l'amélioration de leurs techniques d'extraction et de leurs conditions d'hygiène et de sécurité. Après trois ans d'un démarrage assez lent, le bilan de cette filière paraît positif par rapport à ces objectifs.

Deux types d'exploitation minière coexistent dans des zones contrôlées par la filière :

- une exploitation dite semi-industrielle en cours d'élaboration qui utilisera du matériel et des techniques modernes,

- une exploitation par orpaillage traditionnel qui a constitué, jusqu'à ce jour, la principale source de profit de la filière.

Dans les cinq zones de filière, le code minier est destiné à être appliqué, c'est-à-dire que le processus d'autorisation d'orpaillage et l'octroi d'une parcelle passe, dans l'ordre, par :

- l'avis du Comité révolutionnaire sur la moralité du demandeur (notons qu'à travers cet avis, le CR peut faire passer une certaine « politique »),

- l'avis du préfet pour l'autorisation définitive,

- la désignation d'une parcelle (15 à 20 m de large sur 100 à 150 m de long) par la filière elle-même.

C'est le processus normal pour les gestionnaires de parcelles qui, la plupart du temps, agissent comme employeurs d'une main-d'œuvre qu'ils paient eux-mêmes. Mais il existe encore beaucoup « d'indépendants » dont le contrôle et l'encadrement par la filière en font des ouvriers payés (3) sur le seul critère de leur production qu'ils doivent vendre à la filière chaque soir (4).

Encadrement et organisation des orpailleurs sont destinés à améliorer leur productivité par l'acquisition de techniques semi-industrielles, par des conditions d'hygiène améliorées (eau potable,

(3) On peut estimer la production moyenne d'un orpailleur à 0,25 - 0,30 g/jour (ce dernier chiffre d'après une enquête au Mali de 1984) soit un revenu moyen de 575 à 690 F CFA.

(4) Le Comptoir burkinabè des métaux précieux est seul habilité à fondre et à exporter l'or. La filière or doit lui revendre l'or qu'elle collecte. Le chiffre d'affaires du CBMP serait de l'ordre de 3 milliards de F CFA.

latrine, infirmerie...) et par des conditions de sécurité (postes de police ou armée présents sur le site, pesées correctes de l'or...) inconnues dans le travail de l'orpaillage jusqu'ici. Il y a là un processus d'assimilation qui tente, progressivement, de faire sortir l'orpaillage de sa condition d'activité d'appoint pour en faire un métier à temps plein. Sur les sites de la filière or, un certain relâchement est, en effet, observé quant à l'obligation de cultiver la terre durant l'hivernage et donc à cesser l'orpaillage pendant cette saison, car la rentabilité économique de l'orpaillage le rend, dans les zones défavorisées, très compétitif par rapport à l'agriculture. Par ailleurs, comme les deux maux principaux de l'orpaillage, maladies et insécurité, sont de plus en plus jugulés par les initiatives de l'État, beaucoup de personnes ont tendance maintenant à « y faire carrière ».

Le processus mis en place par la « filière or » revient donc, par le biais de l'étatisation du sous-sol et de la protection des activités d'orpaillage, à s'approprier directement une richesse jusqu'ici libre d'accès en cas de disette et à créer un prolétariat, ce qui est nouveau dans un pays jusqu'ici composé presque exclusivement de paysans (5).

Nous sommes actuellement dans la phase transitoire de ce processus. L'État y est encore suffisamment souple pour permettre les activités d'orpaillage artisanal qui lui assurent des profits, dans l'attente d'une industrialisation inévitable. Quand ce processus sera achevé, l'orpaillage artisanal risque d'être hors-la-loi et on peut craindre que l'attrait d'un salaire fixe se fasse au détriment de l'agriculture, fondement d'une autosuffisance alimentaire toujours menacée.

3 — La troisième forme d'orpaillage au Burkina Faso est celle, ancestrale, de l'orpaillage traditionnel sur laquelle l'État n'a encore que peu de pouvoir mais qui tend à disparaître pour être progressivement absorbée par les structures qui se mettent actuellement en place.

AU MALI

La situation de l'orpaillage au Mali est assez comparable à celle du Burkina Faso avec cette différence que le marché de l'or se caractérise par la liberté de détention et de commerce du métal précieux, l'État prélevant une taxe minimale de 3 % environ à l'exportation.

(5) Les travailleurs dans le domaine de l'orpaillage constituent actuellement environ 5 % de la population active (15-60 ans).

Les orpailleurs maliens se distinguent de ceux du Burkina Faso par un début de structuration puisque certains sont réunis en associations, soit en coopératives (coopératives d'exploitation ou de services communs) soit en associations commerçants-orpailleurs. Malgré cela, le nombre de plus en plus grand d'orpailleurs, la multiplicité des circuits de commercialisation et les fraudes qui en découlent, font que l'État malien tente actuellement d'organiser cette activité.

Un premier séminaire national sur l'orpaillage s'est tenu à Bamako du 28 novembre au 1^{er} décembre 1989 dont nous reprenons ci-après les textes (6).

Le code minier (ordonnance 34/CMLN du 3 septembre 1970) et son décret d'application 112.PG, stipulent (art. 11 du décret) : « l'exploitation des mines est considérée comme un acte de commerce ». C'est dans cette optique que l'activité d'orpaillage est pensée, avant tout, au Mali.

Aux yeux de l'État, l'orpaillage est marqué par :

- une tradition séculaire,
- une grande diversité de sites aurifères,
- une insuffisance de l'organisation actuelle,
- un début d'évolution dans les méthodes d'extraction,
- un déséquilibre entre efforts fournis et profits des orpailleurs.

Ce constat amène à la proposition d'une réorganisation de l'orpaillage et d'une nouvelle législation (en cours d'élaboration). Les points principaux susceptibles d'être pris en compte dans cette réorganisation concernent :

- la mécanisation de l'orpaillage,
- l'attribution du permis d'exploitation pour les orpailleurs,
- la protection de l'environnement,
- l'amélioration des conditions d'hygiène,
- l'encouragement à la création de coopératives multifonctionnelles,
- la promotion de petites industries minières,
- la création de comptoirs d'achat publics, privés ou mixtes,
- l'interdiction de l'exportation de l'or non fondu et non titré.

Un certain nombre de recommandations vont dans le même sens que celles qui ont abouti au Burkina aux structures décrites précédemment :

- recenser les orpailleurs et définir leur statut,
- élaborer des textes législatifs adéquats,

(6) X., *L'orpaillage au Mali*, Direct. nat. de la géologie et des mines, note de synthèse, 38 p., s.d.

Séminaire national sur l'orpaillage, DNGM, Compte rendu des travaux, Bamako, 28 nov. - 1^{er} déc. 1989, 5 p., s.d.

- instituer une carte individuelle d'orpailleur,
- instituer une autorisation d'exploitation pour deux ans renouvelable,
- fermer les placers du 1^{er} juillet au 30 septembre,
- autoriser l'orpaillage mécanisé toute l'année,
- mettre en place une police minière.

Avec un peu de retard et avec un contexte économique légèrement différent, le Mali se dirige vers un type d'exploitation minière semi-industriel assez comparable à celui du Burkina et ce, au détriment d'une activité traditionnelle qui avait servi, jusqu'ici, de « soupape de sécurité » économique à une société paysanne toujours en risque de disette alimentaire à cause d'un environnement climatique aléatoire.

DROIT COUTUMIER ET ORPAILLAGE AU MALI

De tout temps, Malinké et Ouassoulouké des districts de Bam-bouk et de Bouré, pratiquent l'orpaillage toute l'année. Cette activité séculaire est organisée sur une base communautaire et familiale : transmission de la tradition de père à fils, valeur du travail, honnêteté, rigueur des sanctions. « L'or n'est pratiquement jamais volé dans les paillotes ». Les bases de ce code oral de conduite sont les suivantes : le droit de propriété est au premier occupant ; le découvreur d'un gisement en est le propriétaire et prend nom de « damantigi » (chef du placer), souvent même il donne son nom au placer (Sissoko à Sanoukou par exemple). Mais la terre est avant tout un « bien » de la communauté, seule son exploitation est concédée à titre individuel. Le premier occupant n'a donc qu'un simple droit d'usage sur la terre occupée mais un droit de propriété absolue sur les produits de son travail. Le damantigi dirige toutes les opérations sur le placer et son autorisation est nécessaire pour y exercer une activité quelconque. A côté de lui, les « tomboloma » ont un rôle de juge ; choisis pour leur connaissance des coutumes et pour leur intégrité, ces « juges des placers » règlent tous les litiges nés de l'orpaillage ; cette fonction est purement honorifique. Les tomboloma prononcent des sanctions (payer des noix de cola, des chèvres, des poulets) en cas de transgressions de certaines règles : présence de cordonniers, de chiens, de marmites métalliques sur les placers, rapports sexuels sur le site, bagarres, disputes... Ces sanctions peuvent aller jusqu'à l'exclusion de la communauté.

Le foncier industriel : le primat des conditions de production

Alain DUBRESON

- 17-1 L'affirmation de l'État loueur
- 17-2 De la juste place du sol comme facteur d'attraction et de production
- 17-3 Déprivatiser la gestion publique des zones industrielles

A l'époque des indépendances, la plupart des États d'Afrique noire se sont lancés dans une course à l'investissement industriel étranger, alors que le contexte mondial était au redéploiement des industries à fort coefficient de main-d'œuvre. Pour capter ces investissements, ils ont mis en œuvre, outre d'alléchants protectorats fiscaux, des politiques foncières consistant à produire des espaces attractifs et efficaces, censés favoriser les initiatives productives. Le système du bail à emphytéose a été généralisé mais, trente ans plus tard, l'Afrique noire, toujours peu industrialisée, est sous ajustement et l'on y désinvestit. Dans ce contexte de crise, la question du foncier industriel paraît mineure. Souvent peu traitée, elle permet pourtant de dépasser les dimensions techniques ou juridiques : le problème du statut du sol met en jeu les rapports entre capital et espace comme les modes de fonctionnement des pouvoirs publics africains.

17-1 La question de la propriété du sol de l'entreprise industrielle en Afrique noire : l'affirmation de l'État loueur

L'accession aux indépendances ne peut être considérée comme un moment de rupture en ce qui concerne la conception et les mécanismes de production d'espaces attractifs, destinés à accueillir les investissements étrangers ou à susciter des initiatives nationales. Dans les métropoles et parfois dans les villes moyennes, l'accumulation du capital industriel a été systématiquement encouragée par la réalisation de « zones industrielles », conformément à un urbanisme de plan inscrit dans le droit fil de l'héritage colonial. La maîtrise des opérations d'aménagement, qui implique l'appropriation des terres donc l'exclusion et l'élimination des droits antérieurs, si nécessaire, la prévision des superficies utiles, la localisation des surfaces, l'organisation et la définition du contenu manufacturier de ces surfaces, la réglementation de leur utilisation sont du ressort exclusif de l'État. Ce dernier légitime son action en affirmant le primat du « développement », dont il est la cheville ouvrière, particulièrement dans le domaine industriel. Partout perdurent et sont accentuées les politiques dites de « zoning », appliquées à différentes échelles, agglomération, quartiers, îlots, mises en œuvre par des institutions publiques que dirigent parfois et animent le plus souvent des techniciens expatriés véhiculant les conceptions alors dominantes dans les bureaux d'étude européens, publics ou privés.

La continuité n'est toutefois pas totale et, si les processus d'édification des « zones industrielles » demeurent, l'apparition d'un nouvel acteur, l'État indépendant, a engendré en Afrique francophone une nouvelle donne foncière par la modification du statut juridique des lots attribués aux investisseurs. Sauf cas particuliers, tel celui de la puissante Uganda Railway Company, « Imperium in Imperio » à Nairobi (1), les entreprises industrielles installées en Afrique sous tutelle britannique ne bénéficiaient que d'un droit d'usage, un bail emphytéotique de très longue durée sur les terres de la Couronne. En revanche, en Afrique francophone, le système concessionnaire avait débouché sur le transfert de la propriété éminente, selon le processus d'immatriculation et d'enregistrement des titres fonciers par les services du cadastre, modalité alors considérée comme le plus sûr moyen

(1) S. PICON-LOIZILLON, *Nairobi, 1899-1939*, thèse Univ. Paris VII, 1985.

de provoquer les investissements en assurant une sécurité sur la durée grâce à l'accès rapide à la propriété privée des terrains, d'ailleurs ouvertement revendiquée par les investisseurs. Ainsi fut aliéné le domaine privé de l'État dans les anciennes zones industrielles de Dakar, d'Abidjan, de Brazzaville (2), tandis que les transactions opérées par des entreprises isolées en périphérie étaient enregistrées sans difficulté (3). En Afrique belge, les compagnies minières contrôlaient de vastes surfaces, incluant les logements, les équipements et l'infrastructure destinés à la main-d'œuvre.

Or, durant la décennie soixante, la plupart des États francophones ont généralisé la pratique du bail emphytéotique, non seulement dans les nouvelles zones industrielles, mais aussi sur les terres destinées aux grandes opérations minières et agro-industrielles localisées hors des villes. L'application de cette modalité de concession sans transfert de propriété répondait à un double souci « d'imposer une mise en valeur permanente et d'empêcher toute spéculation sur les plus-values données aux terrains privés par les investissements publics », ainsi que le rappelle A. Ley (1972, pp. 106-107) pour le cas ivoirien. La modification du statut des terrains industriels, que confirme la pratique juridique dans les quelques zones franches du continent (Lomé, Dakar), ne relève pas uniquement d'une légitime manifestation de la souveraineté territoriale des nouveaux États. Pour ces derniers, qui financent les équipements et l'ensemble de la charge foncière, la production d'espaces lotis à usage industriel est un élément fondamental d'une politique mettant l'accent sur l'aide à l'établissement, jugée préférable à l'aide à l'exploitation. Les collectivités publiques ont ainsi réalisé d'importantes infrastructures au service des industries, mais il ne s'agit pas d'une simple mise à disposition du capital étranger. En faisant payer aux usagers investisseurs, via le bail et la location sur le long terme, le coût des infrastructures réalisées sur fonds publics, et même parfois plus, les États ont érigé en principe la récupération des coûts d'aménagement par la perception d'une rente locative, tout en espérant pouvoir contrôler le type de « mise en valeur ». Certes, la filière de rente ainsi constituée demeure modeste en regard des prélèvements effectués sur le monde rural, mais l'implantation d'établissements industriels concourt bien à fortifier l'enrichissement via

(2) Voir en particulier A. SECK, *Dakar, métropole ouest-africaine*, Dakar, IFAN, 1970, 516 p. ; A. DUBRESON, *Villes et industries en Côte-d'Ivoire. Pour une géographie de l'accumulation urbaine*, Paris, diff. Karthala, 1989, 848 p. ; J.L. PIERMAY, *La production de l'espace urbain en Afrique centrale*, Thèse d'État, Univ. de Paris X-Nanterre, 1989, 692 p.

(3) A. DUBRESON, *L'espace Dakar-Rufisque en devenir. De l'héritage urbain à la croissance industrielle*, Paris, ORSTOM, Trav. et Doc., n° 106, 1979, 371 p.

l'appareil d'État. La vraie question est alors de savoir qui, dans cet appareil, est en position de contrôler cette filière et quel est le devenir de la richesse ainsi accumulée.

Interdits d'accès à la propriété privée des terrains industriels, les investissements sont-ils ou non désavantagés par rapport à l'ancien système ? Le bail emphytéotique est-il un instrument efficace ou au contraire un frein à l'investissement ?

Répondre à ces questions, essentielles quant à l'élaboration ou à l'évaluation d'une politique foncière, suppose une connaissance fine d'une part des effets réels des politiques mises en œuvre dans la décennie soixante, d'autre part des besoins des entreprises, de la perception qu'en ont leurs dirigeants et des stratégies qu'ils conduisent.

17-2 De la juste place du sol comme facteur d'attraction et de production

À la base de la programmation et de la réalisation des zones industrielles, en particulier industrialo-portuaires, se trouve l'idée selon laquelle la disponibilité en terrains à bâtir à usage manufacturier est un facteur-clé d'attraction des investisseurs. On mettra à part le cas singulier des complexes agro-industriels — pour lesquels les vastes superficies d'un seul tenant comme les qualités agro-pédologiques *in situ* sont, ou devraient être, des éléments essentiels de choix de localisation — pour souligner à quel point la seule existence d'aires spécialement aménagées n'a en soi que peu ou pas du tout de « pouvoir attractif » dans les villes africaines. Au Kenya, la présence d'infrastructures d'accueil n'est que le cinquième des six principaux facteurs hiérarchisés de localisation des industries dans les principales cités du pays (4). Les zones industrielles abidjanaises sont appréhendées comme un avantage tout à fait secondaire par plus de la moitié des industries, et un recueil minutieux de leurs appréciations sur les équipements et le fonctionnement de ces équipements montre que les décisions d'investissement ne sont pas liées, loin de là, à la qualité de l'offre foncière (5). Largement distancée, dans toutes les enquêtes sur

(4) R.G. OGENDO, Industrial role of the main towns, in R.A. OBUDHO (dir.), *Urbanization and development planning in Kenya*, Kenya Literature Bureau, Nairobi, 1981, pp. 39-51.

(5) A. DUBRESSON, 1989, *ibidem*.

les localisations, par des facteurs beaucoup plus décisifs, stabilité politique des régimes, échanges monétaires facilités, croissance du marché national ou régional, matières premières, main-d'œuvre et services offerts par les villes pressenties, la disponibilité en terrains aménagés, sans être entièrement négligeable, n'acquiert tout son sens qu'en tant qu'élément constitutif d'une politique industrielle générale. C'est sans doute un truisme que de le rappeler aux gouvernants comme aux aménageurs.

Mais il est nécessaire de combattre les illusions dans des situations où l'accumulation du capital industriel, lorsqu'elle persiste dans un contexte de désinvestissement, demeure fondée sur l'import-substitution et la valorisation des matières premières nationales pour l'exportation. Ici, les industries de transfert n'ont pas été déployées, contrairement aux Nouveaux pays industrialisés (NPI) asiatiques, où les zones franches sont quasi désertes.

Une politique foncière efficace ne fait pas nécessairement une politique industrielle attractive, d'autant qu'aujourd'hui c'est moins sur le terrain du foncier industriel que de l'immobilier industriel que portent les débats.

Longtemps considéré par les comptables comme un bien permanent non amortissable, le terrain industriel apparaît de plus en plus comme un bien produit et aménagé qui s'use en fonction des besoins nouveaux résultant des évolutions technologiques. Les évaluations d'actifs nets immobilisés, et partant, celles de l'incidence mesurable du coût des terrains, sont toujours très incertaines, d'autant que les utilisations précises des surfaces en cause, production, stockage, services, sont elles-mêmes très diverses, quelquefois intégrées, quelquefois dissociées. Par ailleurs, la notion de « besoin foncier » est extrêmement complexe. Outre les différences entre unités de production plus ou moins capitalistiques et inégalement consommatrices d'espace, le cycle de vie des produits et celui des entreprises pèsent sur la relation entre l'établissement industriel et la surface nécessaire à l'exercice de l'activité. La diminution rapide du cycle de vie des produits, les innovations permanentes, imposent une flexibilité de l'accès aux surfaces de production, tantôt au centre ville, tantôt en périphérie, et surtout à l'immobilier d'entreprise : « la "vieille" politique de mise à disposition de terrains bon marché, éventuellement équipés, n'est plus suffisante ; de plus, elle conduit au gaspillage », souligne à juste titre M. Rossi (6). Plus généralement, les coûts fonciers et immobi-

(6) M. ROSSI, Cycle de vie et besoins immobiliers des entreprises, in ADEF, *Le sol de l'entreprise*, Paris, ADEF, 1989, pp. 15-36.

liers pèsent inégalement sur les entreprises selon leur âge. Lors du lancement, beaucoup d'entre elles, surtout les PME, lourdement impliquées dans l'investissement productif, évitent d'immobiliser des capitaux en achat de terrains et construction d'immeubles. Sans doute est-ce l'une des raisons de l'acceptation par les investisseurs étrangers du changement de statut des terrains industriels en Afrique noire francophone, en un temps où l'investissement en capital fixe augmentait rapidement. Toutefois, passée la période de gestation, le poids de la charge foncière et immobilière sur les coûts de production a tendance à diminuer. Les entreprises ont alors grand besoin d'étroffer leur surface financière pour conforter leurs relations avec leurs partenaires bancaires, et la propension à intégrer le terrain et les bâtiments, qui ont une valeur marchande, dans l'actif immobilisé, est souvent forte : l'exigence d'appropriation resurgit.

On le constate, l'arbitrage entre location et appropriation est délicat pour les investisseurs ; anticiper leurs besoins est encore plus difficile pour les collectivités publiques productrices de terrains industriels, voire de bâtiments. En ce domaine, l'État mauricien donne un exemple instructif de dépassement du stade de la simple offre foncière dont pourraient s'inspirer les États africains. La location de bâtiments publics polyvalents, construits et gérés par la MEDIA (Mauritius Export Development and Investment Authority), est probablement le meilleur compromis entre le maintien de la souveraineté nationale sur les surfaces productives, la lutte contre la spéculation foncière et immobilière et la nécessaire garantie d'ancrage pour les investisseurs.

17-3 Déprivatiser la gestion publique des zones industrielles : pour la « glasnost » dans les aires productives d'Afrique noire

Promouvoir, dans le cadre de choix industriels clairs, une politique foncière, voire immobilière, attractive pour les investisseurs est sans doute une préoccupation légitime, encore que l'éventuelle industrialisation des villes africaines, bien modeste aujourd'hui, renvoie à des ressorts autrement plus puissants que la disponibilité en surfaces de production ; mais, pour l'heure, les principaux blocages concer-

nent l'existant. L'accès aux zones industrielles, l'application des réglementations en vigueur demeurent opaques et flous, alors que les systèmes de collecte des loyers et d'utilisation de l'argent perçu sont contradictoires, incertains voire invisibles. Clarifier les conditions de gestion des zones industrielles est d'autant plus nécessaire que l'Afrique noire, déjà marginalisée dans le processus mondial d'industrialisation, apparaît encore comme un monde peu sûr, où la « politique du ventre » (7) transforme les officielles règles du jeu en un subtil parcours politico-administratif qui décourage les rares investisseurs potentiels, nationaux comme étrangers.

L'accès aux zones industrielles est théoriquement maîtrisé par les « pouvoirs publics ». Ce vocable recouvre en réalité de multiples opérateurs. Domaine urbain, direction de la construction et de l'urbanisme, mission ou société publique ou mixte d'aménagement, port autonome quelquefois. Sauf cas de gestion exclusive par les autorités portuaires (port franc de Lomé), l'instruction des demandes, confiée à des commissions interministérielles, est longue, les champs de compétence, quand ils ne se recouvrent pas, sont mal définis et finalement les conflits abondent entre opérateurs d'une part, opérateurs et attributaires d'autre part. Ainsi se développent des situations d'imbroglio foncier, qu'illustre l'état des lieux d'une zone industrielle d'Abidjan, celle de Koumassi (fig. 6 et commentaire).

Ces espaces sont devenus souvent des terrains de manœuvres foncières caractérisées par la pratique de la sous-location et de la revente illégale de lots, ou de fractions de lots, sur lesquels on cherche vainement toute trace d'activités manufacturières. Les zones industrielles comptent aussi parmi les espaces légalement produits dont une partie est récupérée par les dynamismes constructifs illégaux. Nombre de lots non attribués ou réservés, des aires *non aedificandi*, voire des rues, sont totalement ou partiellement occupés par l'habitat illégal, témoignage d'un véritable détournement d'espace que certains opérateurs publics cautionnent ou encouragent.

Le suivi est généralement peu assuré. Le contrôle des opérations de « mise en valeur » est insuffisant, le recouvrement des loyers est imparfait et le retrait des mauvais payeurs est rarement obtenu. Peu nombreuses sont les dispositions juridiques relatives aux lots bâtis et abandonnés, et lorsqu'un attributaire cesse toute activité sur un lot construit après avoir hypothéqué les bâtiments, les sociétés d'aménagement sont dans l'incapacité financière de racheter les édifices. Les nombreuses clauses de règlements d'urbanisme applicables aux zones

(7) Selon l'heureuse expression de J.-F. Bayart.

industrielles, pourtant reprises dans la plupart des cahiers des charges spécifiques à ces zones, ne sont pas respectées. Les marges de reculement, l'évacuation, l'épuration et le rejet des eaux industrielles, le traitement des fumées et des gaz sont strictement réglementés selon les secteurs et la nature des établissements, mais les normes demeurent bien souvent lettre-morte. Enfin, le rapport juridique entre le lot et l'attributaire n'empêche nullement ce dernier de pratiquer une politique de réserve conduisant à la constitution de portefeuilles fonciers. Il s'agit quelquefois d'une pratique d'anticipation, mais alors il n'y a plus « mise en valeur permanente », et les possibilités de jouer sur ces portefeuilles sont multiples, comme la revente d'un bail à un prix parallèle lié à la superficie disponible. On peut se demander si, dans les faits, la liberté d'action des investisseurs, pour ne pas être officielle, n'en est pas moins semblable à celle conférée par la possession d'un titre foncier, à une différence près : la connivence de l'administration, en particulier des hauts personnages de l'État, est dans la plupart des cas nécessaire, sauf bien entendu lorsque les représentants du pouvoir d'État eux-mêmes, et en particulier les ministres en exercice, sont directement impliqués, via leur réseau familial, dans le contrôle et la récupération des baux. Dans ces conditions, il est très difficile d'assurer la maintenance des VRD mis à la disposition des industriels à partir des redevances perçues.

Déprivatiser la gestion en désignant un seul opérateur et en lui restituant les fonctions intégrées de contrôle et de suivi des attributions de terrains, de collecte et d'utilisation des loyers à des fins d'entretien et d'amélioration dans la transparence et le respect des règles, est sans doute l'action la plus utile à conduire sur le court terme. Tant que les institutions de gestion demeureront, à l'image de l'État, des lieux où s'opère d'abord l'accumulation privée, il sera inutile d'élaborer des politiques foncières visant à l'efficacité productive.

Pour aller plus loin...

- Association des Études Foncières (ADEF), *Le sol de l'entreprise*, Paris, ADEF, 1989, 199 p.
- DUBRESSON (A.), *Villes et industries en Côte-d'Ivoire. Pour une géographie de l'accumulation urbaine*, Paris, diff. Karthala, 1989, 848 p.
- OGENDO (R.G.), « Industrial role of the main towns », in OBUDHO (R.A.) (dir.) *Urbanization and development planning in Kenya*, Kenya Literature Bureau, Nairobi, 1981, pp. 39-51.

ZONE INDUSTRIELLE DE KOUMASSI STATUT FONCIER

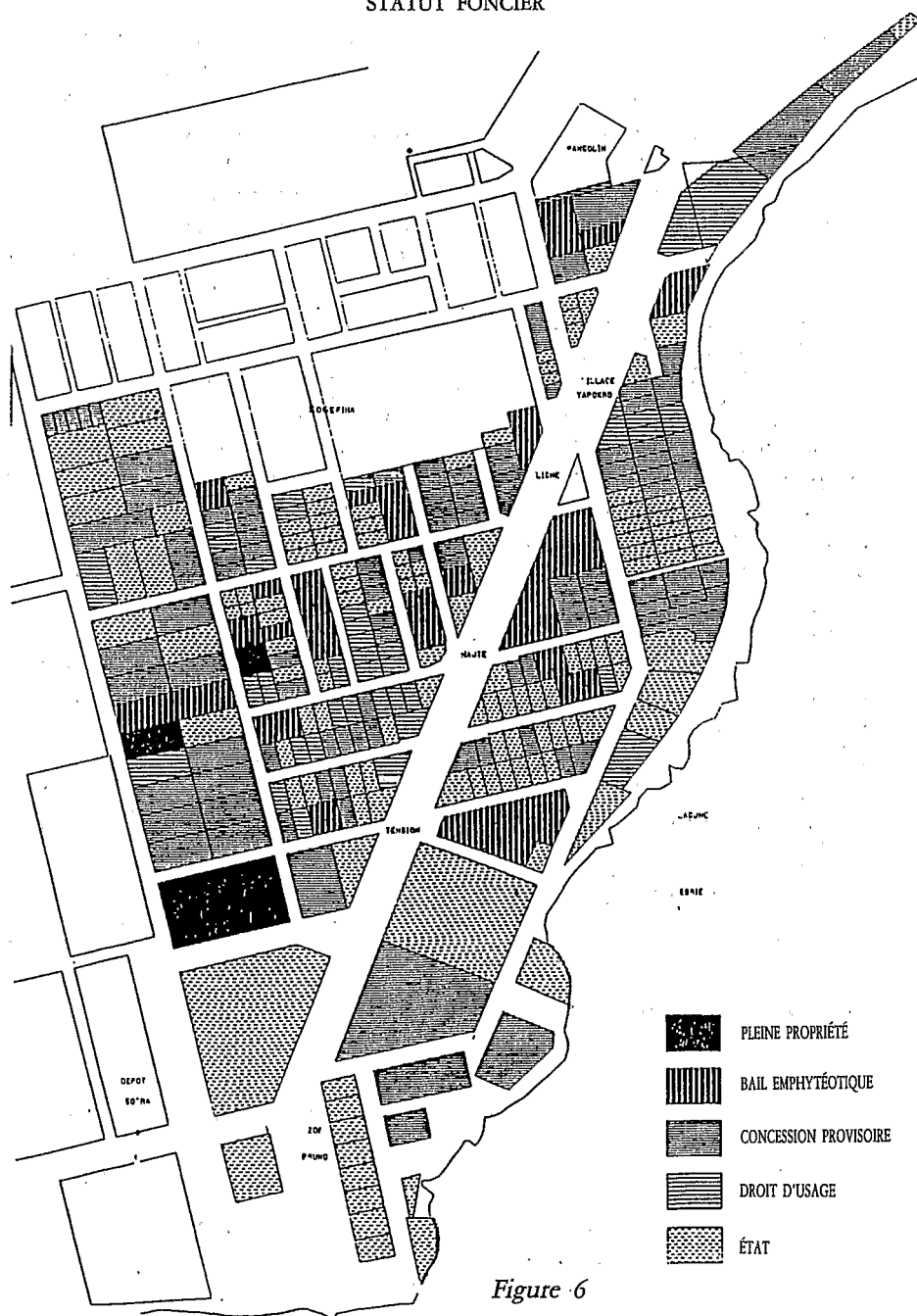


Figure 6

UNE POLITIQUE DES ZONES INDUSTRIELLES A ABIDJAN

Depuis 1962, les autorités ivoiriennes ont mis en œuvre une politique des zones industrielles substituant la location à l'acquisition en pleine propriété. Destinée à assurer un contrôle plus étroit par l'État des lots industriels, elle devait également permettre d'alléger la charge des immobilisations foncières des entreprises. La zone du Port, celles de Vridi et de Koumassi, celle de Yopougon enfin, ont été « commercialisées » de cette manière.

L'entreprise désireuse de s'implanter en zone industrielle doit soumettre son dossier à la Commission inter-ministérielle de distribution des lots industriels (CIDLI) qui associe le ministère de l'Industrie, le ministère de la Construction et de l'Urbanisme. Les lots sont cédés en bail emphytéotique de 30 ans renouvelable.

La redevance d'occupation annuelle varie de 65 F/m² à Koumassi, 100 F/m² à Vridi et Yopougon MCU, 165 F/m² à Yopougon SETU.

Un bilan à Koumassi

1 — *Concernant le statut du sol*

- 3 % des surfaces loties ont fait l'objet d'attribution définitive.
- Seulement 12 % des surfaces loties ont été louées selon la procédure du bail emphytéotique.
- 27 % des surfaces loties en sont toujours au stade de la concession provisoire qui n'est théoriquement qu'une étape vers le bail emphytéotique.
- 51 % des surfaces loties sont toujours immatriculées au nom de l'État.

2 — *Concernant l'occupation*

- 70 % sont effectivement construits et occupés par des établissements industriels.
- 12 % sont construits et abandonnés.
- 3 % sont non construits.
- 15 % sont occupés par de l'habitat précaire (Zoé Bruno).

Un hiatus important apparaît clairement entre le statut juridique d'occupation et l'occupation réelle. Les procédures légales d'affectation n'ont pu être menées à leur terme (bail emphytéotique) que pour 12 % des surfaces alors que l'occupation à usage industriel actuelle ou ancienne couvre 82 % de la zone. Il y a là vraisemblablement un problème de gestion et de contrôle insuffisamment rigoureux de l'occupation.

Source :

Abidjan-information, n° 9, mars 1988, DCGTX-AUA, pp. 7-9.

Le foncier urbain : le primat du sol constructible

Émile LE BRIS

- 18-1 Comment le sol devient constructible ?
- 18-2 Les contraintes du site
- 18-3 Quels enjeux fonciers en milieu urbain ?

Quatre constats préliminaires éclaireront la suite du propos :

— Les terrains urbains font l'objet d'un processus de production distinct du processus de construction des immeubles mais, contrairement à ce qui se passe dans les pays du Nord, la promotion immobilière de la plupart des pays en développement (et plus particulièrement des pays africains) est en position seconde par rapport à la gestion foncière.

— Même en Afrique sub-saharienne, les terrains urbains acquièrent aujourd'hui le statut de quasi-marchandise mais la logique dominante des acteurs du marché foncier demeure plus « rentière » que « marchande » en l'absence de secteur de promotion foncière et immobilière capitaliste.

— L'hétérogénéité des terrains urbains est plus d'ordre social que d'ordre physique, la propriété étant surdéterminée par les rapports sociaux.

— Les effets de rareté des terrains urbains sont bien de l'ordre du marché pour ce qui concerne le marché formel, mais la propriété foncière péri-urbaine, animée hors de ce marché formel par un nuage d'acteurs extrêmement actifs, semble constituer une réserve inépuisable.

18-1 Comment le sol devient constructible ?

Il n'est pas inutile de rappeler les étapes théoriques d'un processus qui conduit la terre agricole à se transformer en sol constructible :

1. projet/programmation
2. transfert droit d'usage
3. changement d'affectation
4. lotissement
5. immatriculation
6. aménagement et équipement
7. construction
8. occupation du logement

Dans les villes africaines, un tel schéma est rarement respecté.

Les terres urbanisées étant pour la plupart communautaires, l'initiative revient non à un acteur capitaliste ou à un organisme public, mais à un chef coutumier ou à son mandataire dont les objectifs immédiats sont généralement clairs mais non inscrits dans une stratégie à court et à moyen terme assortie d'un échéancier et d'un dispositif technico-administratif. L'urbanisation des terres coutumières est attestée même lorsque le sol a fait l'objet de mesures de nationalisation.

L'occupation du terrain s'accompagne presque toujours aujourd'hui d'une contrepartie monétaire mais :

— Cette pratique, très récente dans certains cas (Ouagadougou), peut remonter à un siècle dans d'autres cas (Lomé).

— La transaction, réalisée hors des normes, porte sur des sommes relativement faibles et répond autant à des considérations sociales (assujettissement, alliance) qu'à des motifs économiques (accumu-

lation). On observe cependant, dans la période récente, que l'articulation commerciale tend à devenir dominante à l'intérieur même des filières populaires.

L'immatriculation, presque toujours précédée de l'octroi d'un permis d'occuper ou d'une concession provisoire, n'intervient qu'au terme d'un processus long et complexe et, dans tous les cas, bien après la construction du logement qui peut être considérée comme l'affaire d'une vie.

Il arrive que la puissance publique impose le changement d'affectation et le lotissement. Ce fut le cas, par exemple, au Burkina Faso entre 1984 et 1988.

LA POLITIQUE DE LOTISSEMENT A OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)

A partir de 1985, l'ensemble des secteurs périphériques de Ouagadougou fait l'objet d'un lotissement systématique selon la méthode de l'aménagement progressif et avec une forte participation populaire.

Après numérotation des concessions existantes et établissement d'une liste des ménages, les populations sont appelées à confectionner et implanter les bornes sous la conduite des équipes topographiques.

Des commissions d'attribution reçoivent les demandes et statuent à l'issue d'une séance publique au cours de laquelle le demandeur monte sur la « table de vérité » pour déclarer qu'il satisfait aux critères retenus.

Une attestation d'attribution est délivrée aux nouveaux bénéficiaires moyennant le versement de 25 000 F CFA correspondant à 25 % du prix de revient de la parcelle et alimentant un « compte spécial lotissement » qui sert à financer la viabilisation des parcelles déjà loties et à lotir de nouveaux terrains.

Ce type d'intervention lourde de la puissance publique demeure cependant l'exception, le personnage central du processus d'urbanisation étant le chef de terre-lotisseur.

Il n'y a donc pas de rupture radicale dans le passage rural-urbain, du moins au niveau de la transmission des droits d'usage. Le processus qui vient d'être décrit assure environ 80 % du logement urbain et se développe dans des conditions techniques très sommaires et sur un fond de normes et de règles très composite. Les scénarios chan-

LE CHEF DE TERRE-LOTISSEUR A KINSHASA (ZAÏRE)

A la fin des années soixante-dix, alors que 10 000 parcelles vides sont mises sur le marché chaque année, seulement 400 dossiers d'autorisation de bâtir sont déposés.

Tous les demandeurs de terrain s'adressent à un chef de terre qui leur désigne un emplacement. Si ce système est néfaste à l'échelle de la ville parce qu'incontrôlé et désordonné, le rôle des chefs de terre est plutôt bénéfique à l'échelle du quartier. Certes, le caractère extensif de ce mode de formation de l'espace urbain est contraignant pour l'avenir, mais « les efforts des lotisseurs improvisés qui tentent, en s'astreignant à un certain quadrillage, d'officialiser leurs initiatives », aboutissent à une certaine organisation du quartier favorable aux habitants... d'autant plus qu'on assiste dans la capitale zaïroise au respect d'une apparence de légalité. Le droit de sortie de charge que payait l'autorité coloniale aux ayants droit traditionnels (les chefs de la terre) propriétaires d'un terrain que l'État voulait occuper ou lotir, est réglé aujourd'hui par le particulier. Installé dans un quartier loti, convaincu d'avoir payé son droit d'installation, l'habitant ne s'estime plus dans une situation précaire. Il construit d'emblée un habitat d'assez bonne tenue.

Ainsi, les nouvelles lois n'ont pas mis fin à l'existence des chefs traditionnels : ceux-ci subsistent, se réservent même certaines prérogatives et cohabitent avec le nouveau pouvoir public grâce à un *modus vivendi* qui n'est prévu par aucun texte législatif. La collusion entre chefs de terre et autorités de zone est maintes fois dénoncée. En dernier ressort, le droit du chef de terre pourrait être considéré comme public et reconnu par l'administration. Cela réglerait en partie la question du droit foncier, mais ne réglerait peut-être pas la spéculation que font les héritiers des droits ancestraux sur les terres des environs de Kinshasa, que ces droits soient légitimes ou usurpés, reconnus ou contestés.

Source :

PAIN (M.), *Kinshasa, la ville et la cité*, Éditions de l'ORSTOM, Études urbaines, Paris, 1984.

gent d'une ville à l'autre ; ainsi, à Abidjan, les Ébrié ont directement négocié des compensations avec l'autorité publique ; à Kigali, les possesseurs historiques du sol vendent parcelle par parcelle alors

qu'ils procèdent par petits lotissements à Bamako et par grands lotissements à Brazzaville et à Kinshasa. Il n'est pas toujours aisé de déterminer si ces acteurs sont bénéficiaires ou victimes de l'urbanisation tant il est vrai que les gains perçus se perdent dans l'entretien ostentatoire de clientèles plus qu'ils ne s'investissent dans une perspective d'accumulation capitaliste.

Tout indique que la propriété foncière péri-urbaine a de moins en moins la maîtrise de l'offre et de la demande de terrains à bâtir.

La puissance publique intervient à un autre niveau, en la personne de l'urbaniste pour, à travers la technique du périmètre urbain, consacrer la séparation dichotomique rural-urbain. A l'intérieur du périmètre, les seuls établissements acceptés sont ceux qui respectent les prescriptions d'ordre foncier, administratif et fiscal. Ce souci de rationalisation témoigne de l'incapacité à dépasser l'opposition rural/urbain ; il entraîne aussi des conséquences perverses : s'installer à la frange du périmètre urbain, c'est vivre « urbainement » sans supporter les contraintes ci-dessus énoncées. Autour de la plupart des grandes villes africaines se développent ainsi des couronnes aussi densément peuplées que sommairement équipées et vite transformées en véritables « glacis spéculatifs ».

18-2 Les contraintes du site

La méthode de lotissement adoptée à Ouagadougou montre qu'il est dangereux de ne pas tenir compte techniquement des contraintes du site. Les systèmes de pentes même faibles et la violence des précipitations conjuguée à l'implantation non contrôlée (ou insuffisamment étudiée) de l'habitat créent des formes d'érosion spectaculaires pouvant déboucher sur la destruction pure et simple du site. L'exemple de Kinshasa illustre bien ce risque.

LA DÉGRADATION DU SITE DE KINSHASA

Si les terrasses alluviales sont propices à l'urbanisation (hormis des problèmes de drainage souvent difficiles à résoudre), les sites collinaires sont des espaces fragiles et les zones inondables supportent difficilement la construction. L'occupation rapide et sans précaution de ces sites provoque éboulements et ravinements et le tracé des rues dans le sens des pentes accélère la dégradation.

On assiste aujourd'hui à l'abandon pur et simple d'espaces ayant fait l'objet de transactions foncières. Or, les chefs de terres continuent de lotir en partant du sommet des collines et en descendant vers les bas-fonds sans travaux d'ensemble préalables visant à stabiliser la totalité du versant. Les initiatives individuelles prises *a posteriori* par les habitants (gradins, terrasses) ne suffisent généralement pas à enrayer la dégradation du site.

Source :

PAIN (M.), *Kinshasa*, 1984.

18-3 Quels enjeux fonciers en milieu urbain ?

Dakar porte la marque des lotissements publics alors que Brazzaville procède d'une politique de laisser-faire favorable aux chefs coutumiers. Pourtant, ces deux villes ne sont pas si dissemblables et cette constatation doit nous conduire à considérer que le mode de distribution foncière et, plus généralement, les enjeux fonciers urbains « ne convergent pas vers la propriété, mais se situent en amont et en aval de cette dernière » (J.-L. Guigou, 1984).

Domination et exclusion

Dans un contexte général de décroissance, la situation des pauvres en regard de leur accès à l'espace urbain se dégrade depuis le milieu des années soixante-dix. Plus que jamais, les actes de gestion

foncière apparaissent comme des actes d'exclusion et de soumission des exclus. Le foncier pauvre doit d'abord se contenter de ce que les autres ne veulent pas ; satisfaisant à cette contrainte, il est néanmoins accusé de dévaloriser la propriété des autres. Enfin, *last but not least*, s'impose un peu partout (y compris chez les urbanistes) l'idée selon laquelle la ville a un coût et que, faute de pouvoir l'assumer, les pauvres (fussent-ils largement majoritaires) doivent céder la place.

La crise a provoqué le gonflement de l'effectif des laissés-pour-compte de l'urbanisation, contraints de recourir aux filières populaires « informelles » d'accès au sol urbain. Celles-ci ont donc connu un développement notable, d'autant plus qu'elles constituaient un revenu d'appoint appréciable pour d'autres couches urbaines affectées par la baisse de leurs revenus.

Ces filières se sont également diversifiées et il est aujourd'hui nécessaire de dessiner, cas par cas, les lignes entre petite production marchande de logement, production domestique et auto-construction. L'introduction des pratiques marchandes à l'intérieur des filières informelles a certes permis de développer un secteur locatif populaire que l'État avait échoué à mettre en place. Mais, dans le même temps, l'effet d'exclusion s'est trouvé aggravé pour une fraction très pauvre de la population urbaine occupant des terrains dont la valorisation devient financièrement intéressante.

Enjeux économiques

L'absence d'un véritable secteur capitaliste de promotion foncière et immobilière en Afrique s'accompagne d'une non-spécialisation des fonctions économiques (A. Durand-Lasserve, 1986). Ni « bassin de capture » drainant les capitaux non affectés, ni lieu de mobilisation préférentiel de l'épargne de la petite et moyenne bourgeoisie, ni encore, sauf exception, lieu d'accaparement-redistribution des rentes minières, le foncier et le logement constituent, en revanche, un pôle important de mobilisation de la petite épargne populaire dont la rémunération n'est pas assurée par ailleurs. Cette rente d'origine « petite marchande » pallie les insuffisances d'un système de protection sociale et les effets de la dégradation progressive des réseaux de solidarité en ville.

Le rôle de l'État

La diversité des régimes fonciers et leur superposition autorise des formules inédites de régulation des conflits mais l'État continue de revendiquer le monopole foncier justifié, depuis la période coloniale, par la référence à un modèle unitariste du droit.

Dans la pratique (et sauf exception), prévaut un « laisser-faire sous surveillance ». Les pouvoirs publics, armés d'une instrumentation exogène, oscillent entre l'option de « pacification » (neutralisation ou intégration dans la « ville légale » et l'option « répressive » (déguerpissement).

On s'interrogera également sur le mécanisme de transformation du pouvoir bureaucratique en pouvoir foncier. L'État recourt à la désignation des percepteurs du tribut foncier pour fidéliser une clientèle politique. Autour de l'accès au sol urbain et au logement se noue, en temps de crise, un enjeu vital pour la plupart des États : à défaut de pouvoir empêcher l'alliance entre les classes populaires et les classes moyennes paupérisées, comment prévoir les formes que prendra cette alliance dans les années qui viennent ? De la capacité de l'État à gérer ce risque dépendent ses chances de sauvegarder son pouvoir urbain.

Pour aller plus loin...

DURAND-LASSERVE (A.), *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers monde*, L'Harmattan, Paris, 1986.

MASSIAH (G.) et TRIBILLON (J.F.), *Villes en développement*, La Découverte, Paris, 1988.

GUIGOU (J.L.) (éd.), *La propriété foncière*, ADEF-Economica, Paris, 1984.

19

Foncier et environnement

Bernard CROUSSE

19-1 Une problématique en émergence

19-2 Le respect des équilibres

19-1 Une problématique en émergence

Les relations entre foncier et environnement méritent une attention particulière. Si on commence à bien percevoir depuis quelques années que les problèmes fonciers inaperçus ou mal résolus exercent des effets négatifs sur les résultats attendus des actions de développement, il s'en faut de beaucoup, dans les problématiques et dans les pratiques, que la prise en compte des relations entre foncier et environnement ait atteint le même niveau d'analyse.

Pourtant la relation entre foncier et développement et la relation entre foncier et environnement ont toutes les deux une importance déterminante. Foncier, développement et environnement sont les trois sommets d'un triangle qui sont en interrelation constante et obligée.

Dans l'approche anglo-saxonne des années soixante-dix, l'environnement connotait la gestion des ressources naturelles et les modalités de « land use » incluaient le foncier (land tenure). Depuis peu, la spécificité des problématiques foncières a été reconnue par les chercheurs anglophones.

LE RESPECT DES ÉQUILIBRES ÉCOLOGIQUES EN MILIEU URBAIN

Les villes sont non seulement grosses consommatrices de ressources d'origine rurale, mais aussi dévoreuses d'espaces ; on considère généralement, en Afrique sub-saharienne, que la superficie des grandes villes triple lorsque la population double, soit environ tous les dix ans ! Même si l'urbanisation doit être considérée comme un facteur indispensable de développement économique (organisation de la production, lieu de l'accumulation, diffusion de l'innovation, etc.), la ville est, le plus souvent, considérée comme un milieu prédateur.

Les répercussions de l'urbanisation sur la qualité de la vie ne sont pas moins préoccupantes. Elles se mesurent aux difficultés d'évacuation des eaux usées et des déchets, à l'occupation non planifiée d'espaces impropres à l'urbanisation. Plus généralement, les villes africaines fonctionnent, en matière d'équipements, comme des systèmes de carence avec tous les risques que cela implique dans le domaine de l'hygiène et de la santé.

Les urbanistes n'ont plus aujourd'hui les moyens d'une planification à long terme permettant de pallier ces insuffisances et doivent se contenter d'une démarche de projets incluant de plus en plus fréquemment la préoccupation environnementale. Les ONG ont joué un rôle important dans la prise en considération de cette nécessaire liaison entre développement et environnement. Il faut savoir qu'une telle liaison passe en ville par une meilleure maîtrise des marchés fonciers, seule susceptible de permettre une affectation rationnelle des terrains urbains et d'enrayer des processus de dégradation du milieu souvent renforcés par des contraintes de site.

Les thèses de Hardin, déjà évoquées à propos des pêcheries (notice 15), sur la « tragédie des communs », ressources non gérées si elles ne sont pas appropriées privativement, ont typiquement orienté les explications dans une perspective ethnocentrique. On suppose en effet que l'espace et les ressources doivent nécessairement faire l'objet d'une propriété parce qu'il en a été ainsi depuis deux à trois siècles en Europe.

Actuellement, ces liens entre le foncier, l'environnement et le développement font l'objet d'une réévaluation des thèses économiques dominantes (en particulier celles de l'École de Chicago) en mettant l'accent sur la nécessaire internalisation des coûts externes, concept

d'origine néo-classique. Cette orientation implique un retour critique aux fondements du libéralisme occidental.

Une deuxième tendance contemporaine est de redécouvrir les vertus des conceptions traditionnelles. Mais, là aussi, on a pu observer que les comportements fonciers et, dans une mesure qu'il faudrait déterminer, les systèmes fonciers, peuvent produire des effets négatifs à la fois dans les actions de développement et dans l'environnement. Dans une situation de déséquilibre de plus en plus fréquente dans le monde rural africain, sa population n'arrétant de croître et les conditions climatiques (sécheresse) de se détériorer, un village peut raccourcir le temps de jachère, étendre les cultures sur brûlis à des zones considérées jusque-là comme réserves, de telle sorte que le développement agricole et économique et l'environnement du village en souffrent gravement (cas de nombreux villages du Fouta Djalon qui, suite à ces pratiques, voient leurs terroirs touchés par l'appauvrissement des sols, le recul des sources, la déforestation et la désertification de certaines zones, des changements climatiques).

Il faut remarquer par ailleurs qu'une pratique foncière, ou un système foncier, même s'ils exercent des effets positifs sur le développement, peuvent aussi dans le même temps exercer des effets négatifs sur l'environnement (cas où les problèmes fonciers dans un périmètre irrigué sont réglés, mais où la surexploitation épuise le sol du périmètre).

Comme les relations entre développement et environnement sont étroites, des dégâts causés à l'environnement dans des actions de développement remettent en cause fréquemment les effets mêmes de ces actions de développement. Une action de développement est moins réussie, voire aboutit à un échec, si les dégâts causés à l'environnement en compromettent les résultats. Le capital-nature (dont on commence à tenir compte) demande d'être préservé dans la quasi-totalité de son intégrité, si on ne veut pas que des effets négatifs et pervers apparaissent et ruinent la réussite et la permanence du projet.

19-2 Le respect des équilibres

On est donc conduit à s'orienter vers l'identification des éléments qui produisent ainsi des effets négatifs, puis vers la correction des comportements et des systèmes afin qu'ils n'exercent plus ces effets négatifs. Mais l'identification n'est guère aisée. D'abord parce qu'on

dispose de très peu d'études de terrain qui analysent concrètement les interrelations entre foncier, développement et environnement. De là suit la difficulté actuelle pour la recherche scientifique dans ce domaine — difficulté qui est loin d'être surmontée — de cerner et d'analyser la « nocivité » des pratiques et des systèmes traditionnels et modernes sur l'environnement et de détecter en quoi ils génèrent, ou peuvent générer, une détérioration de l'environnement. Le même raisonnement peut être tenu pour leurs effets positifs.

La première difficulté se double d'une seconde. En effet, la recherche dans le domaine de l'environnement n'atteint pas encore les résultats souhaitables. Même si la formule peut paraître excessive, *on ne sait pas encore ce que l'on sait réellement en matière d'environnement* (1). Dans la plupart des domaines, en effet, les connaissances sont ponctuelles, fragmentées et cloisonnées. Elles se présentent comme des nébuleuses de points qu'on ne sait pas encore gérer par des pratiques globales efficaces.

Dans les pays industrialisés, on constate actuellement que l'antagonisme virulent jusqu'il y a peu, entre rationalité économique et protection de l'environnement s'estompe au profit d'une nouvelle mentalité qui estime possible de concilier maintenant les deux, la prise en compte de l'environnement dans la production devenant rentable, et même nécessaire pour éviter de graves déboires économiques. Il n'y a pas de raison que la même mentalité ne soit pas adoptée en Afrique. Les coûts d'un environnement mal contrôlé, remettant en cause la réussite d'un projet de développement, orientent vers l'obligatoire prise en compte simultanée des dimensions techniques, humaines et environnementales du projet. Par cette voie, la dimension environnementale s'introduit nécessairement dans l'analyse du projet. Pourquoi ne ferait-elle pas de même dans la problématique foncière dont ce manuel s'efforce de couvrir les dimensions essentielles ?

Selon une opinion répandue, les systèmes fonciers traditionnels auraient réussi jusqu'à une date récente à intégrer avec succès les contraintes de sauvegarde de l'environnement dans lequel ces sociétés vivent. La situation aurait commencé à changer lorsque ces sociétés ont été soumises à des bouleversements politiques, économiques, démographiques, climatiques qui ont rendu inopérants ces mécanismes écologiques régulateurs. Ceux-ci ne sont plus efficaces. Dans cer-

(1) Pour un bilan global des lacunes actuelles de la connaissance scientifique dans le domaine de l'environnement, voir Francesco DI CASTRI, « Environnement : les paradoxes d'une crise », in *La Recherche*, n° 223, volume 21, juillet-août 1990, pp. 882 à 884.

tains cas, ils tournent à vide et on peut même identifier des situations où, paradoxalement inversés, perversis ou incontrôlés (ce dernier cas étant celui de certains villages du Fouta Djallon évoqués plus haut), ils contribuent à accentuer les déséquilibres écologiques.

Travailler sur la prise en compte régulatrice des contraintes environnementales par les systèmes fonciers traditionnels, chercher à en vérifier ou à en infirmer la réalité, analyser les différents facteurs (pour cela, comme pour le foncier, une approche pluridisciplinaire est requise) qui ont exercé et exercent encore un effet sur la prise en compte de l'environnement par ces systèmes, évaluer si, éventuellement, certains éléments traditionnels peuvent aider les sociétés à gérer les nouvelles situations environnementales qui se manifestent, voilà des pistes de recherche qu'il faudrait explorer systématiquement. Il en est d'autres, bien sûr, mais les présents commentaires ont seulement pour objectif de montrer le caractère fondamental de l'imbriication mutuelle du foncier et de l'environnement et d'insister sur la nécessité de son étude.

Dans le domaine du développement, ce n'est que lentement, tardivement, que les administrations nationales, les bailleurs de fonds internationaux, les bureaux d'études ont admis le rôle important du foncier dans le succès ou l'échec des projets. Les contributeurs à ce manuel en savent quelque chose. Avec l'environnement, la situation est plus compliquée. Ou bien l'environnement n'est guère pris en compte par les acteurs qui viennent d'être cités, ou s'il l'est — ou s'il le devient —, il l'est selon des conceptions qui ne sont pas toujours identiques et convergentes. Inévitablement ces divergences lorsqu'elles sont appliquées en même temps au même objet, compromettent gravement les résultats des actions entreprises. La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui aura lieu à Rio de Janeiro en juin 1992 devrait avoir pour effet de coordonner et d'harmoniser notamment les « doctrines » concernant l'environnement d'un certain nombre d'agences des Nations Unies qui travaillent actuellement dans ce domaine avec des conceptions divergentes (Banque mondiale, Fonds monétaire international, PNUD, PNUE, FAO, OMS, etc.). Une certaine convergence doit être instaurée, pensons-nous, qui puisse servir de repère à l'action des États africains, des organisations régionales, des bailleurs de fonds internationaux, des organisations non gouvernementales et des bureaux d'études spécialistes du terrain, enfin des chercheurs qui, pour des raisons professionnelles et scientifiques, sont les premiers à être intéressés par ce questionnement.

A partir de la fin des années soixante-dix, alors que presque personne n'y croyait, ils ont signalé et démontré l'importance de la problématique du foncier. Maintenant, ils soulèvent la question tout aussi incontournable de la gestion intégrée du foncier, du développement et de l'environnement. Il n'est pas sûr que la conférence de Rio de Janeiro donnera des réponses complètes et définitives à tous les points essentiels de la problématique. Plusieurs zones de cette problématique resteront vraisemblablement en blanc. Les contours exacts de celle-ci peuvent-ils d'ailleurs être déjà fixés convenablement, si on a en mémoire les carences de la connaissance scientifique soulignées plus haut ? Mais le mouvement est en marche, il ne peut plus être arrêté. La problématique requerra inévitablement l'attention des chercheurs et de leurs partenaires au cours des années qui viennent.

DEUXIÈME PARTIE

RÉFORMER, SÉCURISER, STIMULER

Des outils de décision pour une politique foncière

- 20 - L'État, la réforme et le monopole fonciers
- 21 - A l'échelle locale, sécuriser les producteurs
et loger les citadins
- 22 - Stimuler les politiques foncières à l'échelle
internationale

Depuis la période des indépendances, la réforme foncière ou agraire a été considérée comme un acte majeur des politiques africaines. Les gouvernants y engageant leur crédibilité et, parfois, jouant l'avenir de leur régime, réformer ou ne pas réformer paraissait condenser les choix de politique foncière. C'était alors le critère de l'opportunité qui paraissait devoir l'emporter.

Mais, les chocs pétroliers de 1973 à 1979, en révélant la faiblesse des économies, mettaient aussi en évidence le simplisme de certains choix. Le traitement international de la dette publique des États africains montrait que l'accumulation primitive de capital dans la terre, puis ses transferts à partir de la terre dans les autres secteurs de l'économie, n'étaient pas suffisants pour infléchir un processus de désinvestissement international, de pression foncière croissante et de dégradation des sols.

Investir dans le sol pour compenser la décapitalisation industrielle, provoquer l'intensification de l'agriculture ou assurer une meilleure gestion des terroirs est devenu la condition minimale de toute nouvelle intervention. Durant la décennie quatre-vingt, investir dans la terre est devenu un « impératif catégorique » et la modification des législations foncières est devenue un argument de la « conditionnalité » des politiques des institutions de Bretton Wood. Une grande majorité des États d'Afrique noire est ainsi incitée à préparer une nouvelle réforme favorisant mieux les investissements fonciers.

Mais, pour investir, il faut qu'une sécurité minimale soit assurée à chaque producteur. Or, c'est ici qu'en redécouvrant les déterminations propres à l'échelle locale, on va être amené à accepter ou à récuser des spécificités africaines.

Ces spécificités sont, en termes macro-économiques, négligeables. Car les illusions de la théorie de la modernisation (caractéristique d'une vision idéaliste du développement) renaissant à l'occasion des plans d'ajustement structurel, les politiques internationales, avec des contradictions de plus en plus fortes entre certains bailleurs de fonds, recommandent d'assurer cette sécurité par la généralisation de la propriété privée. Comme si la « tragédie des communs », hantise de la littérature nord-américaine (voir notice 15) devait nécessairement se reproduire à l'identique en Afrique.

Par contre, en termes politiques et sociaux, donc fonciers, les réalités sont fondamentales. Reposant sur la prise en compte de ces spécificités, notre démarche se propose d'identifier les outils de la future politique foncière à l'échelle de l'État, tout en prenant en considération les exigences formulées à l'échelle internationale ou exprimées à l'échelle locale.

A n'en pas douter, les prochaines années vont permettre d'expérimenter, d'amender et de perfectionner cet outillage des politiques foncières.

L'État, la réforme et le monopole fonciers

Étienne LE ROY

- 20-1 La loi, outil privilégié d'intervention de l'État
- 20-2 Quand réformer et comment gérer une « crise foncière » ?
- 20-3 Le bilan foncier
- 20-4 Scénarios de politique foncière
- 20-5 L'ambition d'une réforme
- 20-6 Mesures d'application
- 20-7 Mesures de suivi

L'État a le monopole de la violence légitime et ainsi a autant la capacité de surveiller ou de punir, de déclarer la guerre ou de faire la paix que d'énoncer le droit positif.

Détenteur du monopole réformateur, l'État va impulser par ses propres choix des représentations des rapports fonciers, organiser la société par ses institutions et imposer — plus ou moins réellement — le respect des nouvelles règles du jeu par ses administrations.

Sous réserve de l'intervention, d'autres acteurs qui, à l'échelle internationale ou locale, vont pouvoir subvertir le monopole étatique ou en infléchir l'effet, l'action réformatrice (1) de l'État apparaît donc comme le catalyseur des nouveaux rapports fonciers.

Dans l'esprit de cet ouvrage qui privilégie les « instruments » fonciers, on ne cherchera pas à identifier le contenu des choix que doivent faire les États africains. L'objet de ce chapitre est de détailler le processus réformateur, ses principales étapes et les questions auxquelles il faut répondre pour maîtriser l'ensemble de la démarche.

Ce processus a été divisé en sept grandes étapes. Il est initié pour des raisons politiques ou en raison d'une crise foncière et a pour outil d'expression privilégié la loi. Ceci explique que le processus réformateur soit déterminé par des considérations politiques et juridiques.

Les autres phases sont déduites des expériences auxquelles nous avons été associé ou que nous avons suivies depuis vingt-cinq ans. Elles sont conçues pour permettre une meilleure perception des enjeux — subtils et délicats — d'une réforme dans la perspective d'une généralisation de l'État de droit.

20-1 La loi, outil privilégié d'intervention de l'État

La limitation progressive des pouvoirs monarchiques et despotiques, en Europe, entre le XIII^e et le XVII^e siècle, a conduit à confier à une assemblée parlementaire le monopole de légiférer en matière de propriété.

En raison de l'adoption de ces principes de droit constitutionnel (Conac 1979) en Afrique, toute décision de réforme du droit de la terre devrait s'inscrire dans un processus législatif. Mais ces principes rencontrent des limites car la loi est un monopole du parlement plus ou moins largement modifié. De plus, le principe de légalité qui sous-tend la réforme peut prendre des contenus très variés.

(1) Les distinctions entre réforme et réformation ou entre les aspects fonciers, agro-fonciers ou domaniaux sont présentées dans *Enjeux fonciers en Afrique noire*, op. cit., p. 30.

1. La loi, un monopole des parlements qui a largement évolué

La remise en cause du monopole des parlements en matière de législation peut être le fait soit d'une suspension — en principe provisoire — de l'État de droit (coup d'État, mesures d'urgences), soit d'un acte solennel, soit d'une évolution — propre à tous les États contemporains — des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

— Dans le premier cas, les parlements sont suspendus et la fonction législative est assurée par l'exécutif sous la forme d'ordonnances.

— Dans le deuxième cas, une réforme peut être assurée par des textes ayant, dans la hiérarchie des sources du droit (1), une valeur supérieure à la loi *stricto sensu* :

- acte constitutionnel (Loi fondamentale du Bénin de 1977)
- accord international (Accord dit de Lancaster House de 1980) aménageant le transfert des compétences de la Rhodésie du Sud au Zimbabwe) (2).

Le recours à des textes de valeur inférieure à la loi n'est pas exceptionnel (cas de la Côte-d'Ivoire depuis 1971) mais est considéré comme ne reflétant pas l'État de droit.

Selon la théorie moderne, la loi est l'œuvre d'une assemblée politique et délibérante composée de représentants élus. Dans cette conception, la loi, expression de la volonté générale, est supérieure à la jurisprudence, à la doctrine et à la coutume en raison de l'autorité propre au parlement en régime démocratique.

Mais en dehors d'une stricte séparation de pouvoirs (USA) ou de régimes d'assemblée (IV^e République française), dans la plupart des situations européennes et africaines de ces deux derniers siècles, l'initiative a été partagée entre l'exécutif et le législatif et de nombreuses circonstances ont conduit à la délégation du monopole législatif à l'exécutif (la loi prend alors, le plus souvent, la forme de décret-loi, parfois des ordonnances devant être ratifiées ultérieurement).

Même si, formellement, la loi est votée par une assemblée délibérante, c'est rarement à son initiative et son application échappe assez largement à son contrôle.

(1) La hiérarchie des normes juridiques est, en droit français, la suivante : par ordre décroissant 1) les lois constitutionnelles, leurs préambules et les principes fondamentaux de souveraineté nationale, 2) les traités et accords internationaux et les normes communautaires européennes, 3) les lois et les textes à valeur législative, 4) les principes généraux du droit, 5) les règlements et les arrêtés réglementaires. Voir Pierre Pactet, 1988, pp. 530-53.

(2) M. FOUCHER, « De la Rhodésie au Zimbabwe ou le foncier comme héritage », *Politique africaine*, vol. 21, mars 1986, pp. 37-40.

LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ

Constitution du 8 juillet 1979

Article 30 : En République du Congo, les principaux moyens de production sont la propriété du peuple.

L'État, au nom du peuple, réglemente, en tant que de besoin, la jouissance collective ou individuelle de ces moyens de production.

Article 31 : Sur toute l'étendue de la République populaire du Congo, la terre est propriété du peuple. Tous les titres fonciers et les droits coutumiers sont abolis. *Tout usage de ces titres et droits est contraire à la constitution et puni par la loi.*

Toutefois, chaque citoyen dispose librement du produit de la terre, fruit de son propre travail.

Comment traduire le principe de légalité (exemple congolais)

La constitution
définit
un principe
...
qu'une loi
ultérieure
va organiser

Au Congo, ce principe a été posé en 1968, puis repris par les constitutions de 1973 et de 1979. Il faudra attendre 1983 pour que le code soit adopté mais des décrets d'application n'étaient pas parus en 1990. En 1991, une nouvelle réforme est en cours d'examen sur des bases « libérales ».

Loi n° 52/83, du 21 avril 1983 portant code domanial et foncier en République populaire du Congo

TITRE I

Dispositions générales

Article A. La terre est, sur toute l'étendue du territoire de la République populaire du Congo, la propriété du peuple représenté par l'État.

Article 2. La présente loi abolit tous les titres fonciers obtenus antérieurement selon les règles du Code civil ou selon le régime de l'immatriculation, ainsi que les droits fonciers coutumiers.

Article 3. Les personnes physiques ou morales possèdent un simple droit de jouissance sur le sol.

Les personnes physiques ou morales ont la pleine et entière propriété sur la mise en valeur et les investissements réalisés.

Il est accordé à ces personnes un droit de superficie sur les sols et terrains nus mis en valeur avant la promulgation de la présente loi.

...

Article 7. La présente loi assure à l'État la pleine et libre disposition du sol, du sous-sol et des ressources naturelles du sol et du sous-sol marin et terrestre. Elle organise le régime domanial-foncier et réglemente le droit des jouissances collectives et individuelles.

2. L'ordre foncier, entre la légalité de la propriété bourgeoise et le légalisme apparent du droit du développement

Dans sa version originale, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 énonçait que « les propriétés étant inviolables et sacrées » les citoyens ne pouvaient en être dépossédés qu'au nom de « la nécessité publique légalement constatée » et à la suite d'une « juste et préalable indemnisation ». Le livre II du code civil de 1804 exprime ensuite les valeurs et les représentations d'une société individualiste et bourgeoise. Or, ce sont ces valeurs et ces représentations qui seront poursuivies en Afrique par le colonisateur européen, en vue de généraliser l'état de civilisation au nom duquel l'impérialisme prétendait intervenir. Ainsi, la concrétisation de cette conception civiliste d'une propriété exclusive et absolue sera un des objectifs prioritaires du colonisateur français, non sans contradictions (voir supra, notice 10).

De plus, les valeurs ayant changé tant dans les pays occidentaux que dans les États africains, de nouvelles représentations d'une propriété, moins absolue et plus fractionnée, voient le jour. Par exemple, au Burkina en 1984, les objectifs peuvent être désignés sans ambiguïté : loger et nourrir.

Enfin, et surtout, le droit proclamé n'est que rarement le droit pratiqué. Derrière l'intervention des acteurs politiques et des administrations se cachent de nombreux intérêts, divergents le plus souvent, qui obligent le praticien, l'utilisateur ou le chercheur, à passer du texte de la loi à son application jurisprudentielle. Puis, derrière ce droit conçu et mis en œuvre, il y a de véritables régulations négo-

ciées au jour le jour par les Africains (3) à partir de conceptions endogènes et en fonction des capacités à infléchir les pratiques étatiques.

Quoi qu'il en soit, le texte législatif reste l'enjeu d'un « État de droit » dont le contenu doit être adapté à l'Afrique du XXI^e siècle.

Pour aller plus loin...

CONAC (G.) (sous la dir. de), *Les institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris, Économica, 1979.

LE ROY (É.), « Les usages politiques du Droit », *Les Afriques politiques*, sous la dir. de C. Coulon et D.C. Martin, Paris, La Découverte, 1991.

PACTET (P.), *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Paris, Masson, 9^e éd., 1989, pp. 508-530.

(3) É. LE ROY, « Le justiciable africain et la redécouverte d'une voie négociée de règlement des conflits », *Afrique contemporaine*, n° 156, 4^e trim. 1990, pp. 111-120.

20-2 Quand est-il opportun de réformer et comment gérer une « crise foncière » ?

« Codifier c'est mettre en forme et mettre des formes » (1) et prendre une décision de réforme est un acte politique majeur. On comprend ainsi le souci des responsables étatiques de ne pas se voir desaisir de cette initiative soit par les organismes internationaux (la Banque mondiale en particulier) soit par leurs propres conseillers.

Une réforme agro-foncière ou domaniale est un acte de gouvernement aux conséquences graves sur le très long terme. Elle engage un avenir toujours incertain en raison de la diversité et de l'importance des intérêts en jeu ainsi que des contradictions sociales et idéologiques susceptibles d'émerger ou de renaître.

(1) P. BOURDIEU, « Habitus, Code, Codification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, n° 64, p. 41.

Certains États n'ont pas hésité à intervenir de nombreuses fois par des textes radicaux à chaque changement de régime (Bénin, ex-Dahomey) ou pour scander le renforcement de l'autorité de l'État (Cameroun en 1959, 1963, 1974). D'autres ne sont pas allés au bout d'un processus (Côte-d'Ivoire, en 1963, voir encadré), ont attendu une certaine décrispation d'un régime militaire (Niger, depuis 1988 avec son projet de code rural) ou doivent « libéraliser » leur législation sous l'instigation de la Banque mondiale et dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (Congo, en 1991).

L'analyse comparative des politiques foncières d'Afrique de l'Ouest et de l'Est met en évidence le rôle de la crise foncière dans la décision de réforme. Crise doit être entendu ici principalement au sens médical, « moment d'une maladie caractérisé par un changement subit et généralement décisif, en bien ou en mal » (Robert, 1968, p. 382).

Outre la crise foncière associée à la décolonisation et qui avait été souvent mieux prévenue dans les territoires du Kenya et du Zimbabwe que dans les ex-colonies françaises ou portugaises, l'Afrique noire a connu et connaît des crises qui, pour certaines, sont larvaires ou endémiques (mauvais contrôle du processus d'urbanisation, par exemple) et, pour d'autres, chroniques ou même franchement déclarées.

1. Les conflits fonciers sont l'expression « normale » de la diversité des intérêts en jeu dans le rapport foncier

Le conflit foncier apparaît quand la diversité des enjeux ne peut plus être régulée par une autorité unique. Dans ce cas, la différenciation des usages explique la manifestation d'intérêts divergents qui peuvent être gérés de manière négociée ou judiciaire. Dans la mesure où, dans toute société, plusieurs autorités contribuent au contrôle de l'accès à la terre ou de la répartition de ses fruits, des conflits naissent normalement de cette situation. L'ordre ne se manifeste pas par l'absence de conflits (2) mais résulte de la capacité à les maîtriser.

Ainsi, quand les sociétés ne peuvent plus gérer leurs conflits, elles entrent en crise.

(2) L. ASSIER ANDRIEU, « Le juridique des anthropologues », *Droit et société*, 1987, vol. 5, p. 101.

2. *La crise foncière exprime l'incapacité d'une société à dominer et à régler au fond ses conflits et induit l'obligation de changer à terme de règles du jeu*

LES DEUX CRISES FONCIÈRES DE LA CÔTE-D'IVOIRE INDÉPENDANTE

L'application du régime domanial en Côte-d'Ivoire avait produit, après les excès des premières années du XX^e siècle — connus sous l'appellation des « grandes concessions » — des conséquences spécifiques dans ce territoire. L'exploitation forestière et le développement de la production de cacao et de café, plus modestement du palmier à huile, avaient introduit le besoin de mobiliser, plus ou moins durablement, de nouvelles terres qui ne purent être obtenues qu'en appliquant dans toute sa rigueur la législation coloniale : les terres non mises en valeur au regard de leurs potentialités agricoles selon les normes de l'agriculture d'exportation étaient déclarées vacantes et sans maître et concédées par baux emphytéotiques, leur exploitation étant facilitée par le travail forcé et le régime de l'indigénat.

Ces pratiques, devenues discriminatoires, étaient tellement insupportables que, dès 1947, une des premières attributions de la nouvelle assemblée territoriale fut de se pencher sur la question, sur le célèbre rapport du conseiller Mockey. Après une phase d'affrontement, le parti démocratique de Côte-d'Ivoire, issu du syndicat des planteurs africains qui avaient eu à se plaindre du régime domanial, modifia son point de vue et vit tout l'intérêt de la politique coloniale dès lors que son caractère discriminatoire en aurait disparu.

C'est dans cette perspective que la solution de la crise foncière, liée à la succession d'État et à la décolonisation, fut abordée : faire du nouvel État ivoirien le « propriétaire éminent » pour généraliser par le biais d'une politique généreuse de concessions de terres, l'appropriation privative de la terre. Par ce biais, on entendait transformer la valeur de la terre et faire des propriétaires des capitalistes, dans le cadre d'une économie de plantation où les intérêts des planteurs soutiendraient le régime en place.

Cependant, face à des réactions paysannes et politiques, la réforme domaniale de 1963 fut renvoyée en deuxième lecture devant l'assemblée et, pour calmer le jeu, le président de la République déclara que « la terre appartient à celui qui la met en valeur » à condition de respecter les lois et règlements en vigueur.

Ce principe, dont l'incidence fait actuellement l'objet de recherches doctorales, permet effectivement de calmer le jeu dès lors que

la grande majorité des acteurs était d'accord pour oublier la seconde partie de la déclaration présidentielle. Mais il est également à l'origine de la crise actuelle.

Cette crise, identifiée par le rapport Gastaldi pour la CCCE en 1988, a pour caractéristique une contradiction entre trois régimes fonciers.

La crise actuelle, produite par l'impossibilité juridique de résoudre les conflits et par l'incapacité écologique de reproduire à l'infini une exploitation extensive est abordée dans le cadre du plan foncier ivoirien. Les solutions paraissent cependant insuffisantes pour régler au fond la crise en cours. La Côte-d'Ivoire ne pourra échapper à une réforme autrement plus ambitieuse.

On soulignera tout d'abord que doivent être pris en considération non seulement les affaires pendantes devant les tribunaux — litiges — mais également et surtout tous les différends qui n'ont pu être réglés par une intervention des protagonistes directs et que des tierces parties sont incapables de prendre en charge. Les conflits fonciers sont en fait infiniment plus nombreux que ceux connus par la justice officielle et risquent de ce fait d'échapper largement aux modalités juridiques officiellement ou officieusement utilisables.

Les origines des différends susceptibles de devenir conflits, puis litiges sont nombreuses, variées, complexes et surtout fort mal connues. Les conférences de la FAO de Nairobi, en 1985 et de Rome en 1986 sur les paysans sans terre ont mis en évidence les facteurs techniques (3). La recherche se penche actuellement sur de nouvelles variables susceptibles de mieux rendre compte du caractère polymorphe des crises foncières :

Ces principales variables sont :

— le rôle des structures sociales permettant d'expliquer pourquoi, en dépit de conditions favorables, des contraintes sociales interdisent l'intensification du travail agricole et l'exploitation intensive des terres rurales (cas congolais décrit par D. Bassey où, bien que seule-

(3) J. RIDDELL, É. LE ROY, M. DRAVI, *Major issues in agrarian transformation, Report of a regional workshop on land tenure and agrarian reform in Africa*, Nairobi, janv. 1985, Rome, FAO, 1985, 40 p.

ment 2 % des terres cultivables soient cultivées, il y a des paysans sans terres) (4) ;

— le fonctionnement de la techno-structure politique permettant d'identifier en quels termes l'élite bureaucratique prend conscience des conditions de la crise (travail actuellement en cours sur la Côte-d'Ivoire (voir encadré page 166)), à l'échelle nationale et locale ;

— la contradiction entre les divers modèles de régulation (par exemple, précoloniaux, coloniaux, et post-coloniaux) prenant en charge chacun une dimension de la vie sociale. On a ainsi montré qu'aux Comores, la crise foncière des années quatre-vingt est perçue à travers une dissociation entre les principes juridiques coutumiers et islamisés, déterminant l'accès à la terre et les capacités, très réduites et très occidentalisées, de règlement judiciaire des conflits. Une cartographie a été établie pour en rendre compte (5).

Pour aller plus loin...

Politique africaine,

Politiques foncières et territoriales, volume 21, mars 1986.

Le Droit et ses pratiques, volume 40, décembre 1990.

20-3 Le diagnostic initial : le bilan foncier

Toute intervention doit être précédée d'une évaluation des causes générales et particulières de la situation foncière ainsi que de la capacité des acteurs, à supporter, sans succomber, certains remèdes. On doit ainsi remarquer que, dans les précédents africains, on s'est davantage préoccupé d'identifier — rapidement — les causes et de

(4) D. BASSEYLA, *Régimes fonciers coutumiers et développement agricole et rural en république populaire du Congo. Problèmes fonciers et politiques agricoles en Afrique centrale*, Kinshasa, CERDAS, 1988, p. 70.

(5) É. LE ROY, *Les régimes fonciers*, in *République fédérale islamique des Comores, Études de la stratégie agricole*, annexe C, Démographie et sociologie, Paris, BDPA-SCET-AGRI, novembre 1989, pp. 43-48.

« faire porter le chapeau » à la tradition ou au droit coutumier que d'examiner si la société pouvait supporter les remèdes de cheval qu'on lui imposait, car l'idéologie développementaliste (1) se préoccupait plus souvent de désigner les causes et les fins dernières que de savoir comment les sociétés pourraient s'adapter aux finalités qu'on leur imposait.

Le bilan foncier comprend ainsi deux volets. L'un correspond à une approche statistique et quantitative de données qui peuvent permettre par leur mise en relation d'identifier les causes particulières de la crise foncière. C'est une lecture « macro-économique » des rapports fonciers en privilégiant à partir de la littérature existant sur les problèmes fonciers certaines variables et en accumulant par une enquête par échantillon les données les plus précises sur certains indicateurs de tendances, selon une problématique spécifique.

Le second est un volet plus subjectif où une lecture micro-sociologique ou anthropologique est toujours nécessaire et où la frontière entre l'évaluation scientifique et la connaissance politique devient floue ou fluide. Sur la base d'une méthode d'enquête participante et semi-directive, on dégage les attentes et les rigidités du corps social pour savoir comment prévoir les réactions des dominants comme des dominés, des urbains comme des ruraux, des autochtones comme des allochtones.

C'est sur la base de cette connaissance quantitative et qualitative qu'il sera possible de programmer des choix sous la forme de scénarios de politique foncière.

1. L'enquête quantitative : identifier des seuils et des tendances plutôt que des taux ou des masses

— Précautions de méthode

Toutes les enquêtes auxquelles il nous a été donné de participer ou dont nous avons pu évaluer l'impact se sont révélées finalement insuffisantes et insatisfaisantes. On peut en trouver la raison dans le culte du technicien ou du scientifique occidental pour le chiffre, les courbes et les tableaux statistiques où il tend à privilégier, inconsciemment, les domaines d'observation où on peut énumérer et quantifier. Les autres domaines sont les parents pauvres de la recherche. D'autre part, les causes réelles de la crise foncière sont occultées,

(1) É. LE ROY, « Une doctrine foncière pour l'Afrique rurale de l'an 2000 », *L'avenir du Tiers monde*, Paris, PUF, col. Tiers Monde, 1991, pp. 193-211.

Axes de l'enquête

La liste des données à recueillir, traiter puis synthétiser peut apparaître comme un poème à la Prévert et, au-delà de leur hétérogénéité, le nombre des données peut même interdire toute vraie exploitation. Compte tenu du fait que les solutions de la problématique peuvent déjà être données par les responsables politiques (« nous voulons faire telle réforme ») ou que la problématique peut être standardisée en raison des termes de référence à prétention générale (du type Banque mondiale), les problématiques peuvent apparaître comme des puits sans fond... qu'hésiteraient à financer les organismes nationaux ou internationaux.

Pourtant, la nature même de l'équation foncière ayant pour objectif de dévoiler les rapports entre « pouvoirs » et « territoires » conduit à privilégier quatre variables, même si elles n'autorisent pas toutes une même quantification. Si le rapport foncier, c'est de l'économique, du juridique et des aménagements techniques (différents en milieu rural et urbain et variant selon les productions privilégiées — voir introduction générale) pondérées par les choix politiques réalisés, nous avons ici les axes de notre investigation :

— les données économiques sont toujours essentielles mais pas toujours très significatives. On inclut dans l'enquête l'analyse des systèmes de production, des échanges et du commerce, et les équilibres financiers à l'échelle locale, nationale et internationale. Un socio-économiste est généralement chargé de ces données.

— Les données juridiques comprennent non seulement l'étude des textes existants, de leur application administrative et judiciaire et de leurs limites (sous forme d'enquêtes et de comparaisons internationales) mais, également l'observation des administrations et l'analyse du fonctionnement des appareils d'État qui concourent de diverses manières à l'organisation foncière ou à la solution des conflits. Un juriste de terrain, avec une formation socio-anthropologique est chargé de tels travaux. Il peut prendre en charge l'analyse des institutions politiques.

— Les aménagements techniques couvrent des réalités différentes selon que la réforme est géographiquement localisée (ne concerne que les zones rurales par exemple) ou que ses objectifs sont limités (au foncier) ou étendus aux systèmes agraires, à une réorganisation du territoire. Dans tous les cas, elle se préoccupe des données démographiques. L'aménagiste, urbaniste ou ruraliste, doit savoir travailler sur un ensemble disparate de données et ne retenir que celles qui sont pertinentes dans la problématique.

— *Dans la perspective multidisciplinaire et intégrée des enquêtes foncières, le champ du politique ne fait pas l'objet d'une intervention spéciale mais d'une évaluation commune à l'ensemble des intervenants où chaque acteur doit avoir son mot à dire quel que soit son statut dans l'équipe d'enquête ou son expérience professionnelle. Cette synthèse s'effectue en outre après l'enquête qualitative.*

volontairement ou non, de telle façon que les vraies problématiques ne peuvent émerger qu'au terme d'un effort qui, selon R. Chambers, « a pour objectif d'améliorer les approximations confuses, afin de comprendre et de transformer les tentatives maladroites pour améliorer les choses » (2).

Ces réflexions n'ont pas pour objectif d'exclure la constitution de problématiques et de sérier les questions pour saisir et pondérer des réponses appropriées au bilan recherché. Disons plutôt que de telles problématiques, toujours — c'est un truisme — dépendantes des circonstances de temps et de lieu, ne peuvent être qu'incomplètes et à « géométrie variable ».

Comme l'a révélé l'enquête FAO aux Comores en 1986-1987, il ne faut pas hésiter, au milieu des enquêtes de terrain, à faire une première évaluation et ne pas craindre de modifier des hypothèses et à pratiquer parallèlement l'enquête qualitative même au risque d'une subversion des données statistiques.

— Objectifs

L'objet de l'enquête est de saisir des tendances et des seuils, en se méfiant de la simplification. Il ne suffit, par exemple, pas de connaître le taux moyen d'occupation de km² par habitant pour déterminer si le taux d'occupation justifie ou non des transferts de droits ou de populations. Il faut, de façon générale, se méfier des indicateurs-types pour construire des indicateurs définis par un aspect singulier de la problématique (notice 22-4). Il faut également privilégier la saisie sur le long terme, en rétrospective comme en prospective, afin d'identifier les seuils, les blocages et les tendances futures des options retenues : les effets réformateurs ne se feront sentir que sur le long terme et toutes les précautions doivent être prises pour

(2) R. CHAMBERS, *Développement rural, la pauvreté cachée*, Paris, Karthala et CTA, 1990, p. 80.

éviter que les avantages immédiats ne deviennent de futures impasses du développement.

2. *L'enquête qualitative, dite d'opérationnalité*

Si cette démarche partage des caractéristiques de l'enquête anthropologique, elle s'en distingue par deux ou trois traits spécifiques.

— Elle est difficilement le fait d'un individu seul, travaillant sur une très longue période avec un groupe localisé et souvent limité. Pratiquée par le groupe multidisciplinaire de l'enquête quantitative ou réalisée par une structure spécifique, spécialisée dans l'immersion et l'enquête participante, le groupe devra être à la fois pluriel et pluraliste et, en particulier, intégrer dans son sein des porte-parole de ceux qui sont souvent oubliés (les femmes, les jeunes, les pauvres, les nomades, les minorités ethniques ou religieuses). Il devra donc aller partout où, sur le territoire national, des aspects particuliers de la crise se sont développés.

— Elle a une obligation de résultat dans un délai qui est toujours trop bref pour accumuler les informations et satisfaire aux questions intellectuelles, morales, scientifiques et politiques qu'on doit se poser. Si, trop souvent, les conditions de travail sont « terroristes », les chercheurs ne doivent pas perdre de vue que l'objet n'est pas d'accumuler des informations mais de « prendre le pouls » de la population et de ses représentants et de répondre à une question.

— Elle doit donc mettre en place une stratégie d'enquête où les non-dits, les à-peu-près, les tactiques d'évitement, voire les impensés et les impensables ont autant, sinon plus, d'importance que les déclarations des acteurs... Car il s'agit ici non seulement d'enregistrer les normes déclarées ou souhaitées mais également de saisir les écarts entre ce qui est déclaré et ce qui est réellement vécu ou souhaité.

— Elle doit répondre à une question de manière opérationnelle : quel est le plus petit commun dénominateur qui peut être partagé par l'ensemble des acteurs et sur la base duquel on peut sécuriser les rapports fonciers ?

Aux Comores, par exemple, la réponse semblait être la référence à « l'autorité » (musulmane, politique, morale, etc.). Au Niger, une démarche analogue réalisée par le secrétariat permanent du Code rural suggérait que la référence à la propriété était devenue la valeur fondamentale et qu'il était possible de sécuriser les acteurs en organisant leur maîtrise de l'espace. Ailleurs, d'autres référents peuvent ainsi

émerger : la communauté, l'individu, la sacralité de la terre, le bien, le patrimoine...

— Elle doit également s'occuper de toutes les situations exceptionnelles qui, même marginales, minoritaires ou particularistes, viendraient interdire ou rompre un consensus minimal sur des règles du jeu. Sans qu'on doive nécessairement en tenir compte dans les nouvelles législations, les esquisses de politique foncière qui doivent être produites ensuite sous forme de scénarios doivent savoir tant ce qu'il faut intégrer que ce qu'il faut ménager ou exclure.

Pour aller plus loin...

CRESSWELL (R.), GODELIER (M.), *Outils d'enquêtes et d'analyse anthropologiques*, Paris, Maspéro, Bib. d'anthropologie, 1976, 290 p.

FAURE (A.), LE ROY (É.), Experts et développeurs face aux enjeux de la question foncière, *Les Cahiers de la recherche-développement*, n° 25, mars 1990, pp. 5-18.

VACHON (R.) (sous la dir. de), *Alternatives au développement. Approches interculturelles du développement et de la coopération internationale*, Montréal, Centre interculturel Montchanin, 1988, 372 p.

20-4 Proposer des options réformatrices sous forme de scénarios de politique foncière

La connaissance des causes de la crise et la perception de ce qu'attend la société et de ses aspirations vont permettre à l'équipe ou à l'institution responsable de l'élaboration de la réforme de se projeter dans les futurs possibles pour proposer les diverses solutions au choix du gouvernement. Cette projection se fait sous la forme de scénarios dont on présentera successivement les caractéristiques générales, l'utilité et les modes de sélection.

1. *Le scénario*

Le cinéma a popularisé le scénario comme le descriptif des scènes d'un film et du contenu des dialogues des acteurs. Mais, plus largement le scénario renvoie à l'idée d'un canevas ou d'un argumentaire. Il s'agit de la présentation synthétique d'une option de réforme avec ses attendus (les considérations qui peuvent justifier un tel choix), ses principales institutions et les conséquences qui peuvent en être attendues tant en relation avec ce qu'on sait des problèmes fonciers existants que de la façon de traiter la crise sur le plan international (justifications comparatives).

La démarche prospective sous forme de scénario est bien connue des futurologues et des économistes. Philippe Hugon y recourt dans un contexte d'analyse comparative et d'identification des « macro-décisions » des États africains (1).

Dans les expériences accumulées aux Comores, on s'est efforcé de construire le scénario comme une « histoire » possible, avec un titre, quelques références aux données de terrain et des conclusions les moins ambiguës possibles. Mais il est évident qu'il n'existe pas qu'une solution possible. Aussi faut-il proposer plusieurs scénarios et clairement désigner les diverses variables qui permettent d'en comparer l'utilité : dans l'exemple comorien, on utilisait, pour stimuler la prise de décision politique à l'époque hésitante, le caractère plus ou moins volontariste de la réforme et le respect des valeurs et des situations locales qu'assurait l'une ou l'autre option (voir encart).

Une autre façon d'opérer pourrait être de distinguer chaque scénario par le statut reconnu à la terre, par la nature des droits de « tenure » reconnus ou par les instances d'allocation des terres et de règlement des conflits.

D'une certaine façon, c'est la combinaison de ces divers facteurs qui sera prise en considération dans la rédaction de chaque scénario. Mais l'une de ces variables est souvent plus pertinente :

— Au Sénégal, en 1964, le débat s'organisait autour de la constitution d'un domaine national. Des scénarios alternatifs devraient maintenant examiner la possibilité de traiter la terre comme un bien (ce que souhaite la Banque mondiale) ou d'en faire la chose de personne (*res nullius*) hors marché et répondant aux idéaux socialistes

(1) Ph. HUGON, « Quels avenir économiques pour l'Afrique ». *Les Afriques de l'an 2000, perspectives économiques, Afrique contemporaine*, n° 46, 1988, vol. 2, pp. 98-99.

de certains Sénégalais (2), au lieu de considérer la terre comme une chose commune à tous les membres de la communauté rurale.

— Au Congo, depuis 1969, c'est la nature des droits de propriété qui stimule la réflexion.

— Ailleurs, ce peut être la place accordée aux droits coutumiers (Mali, 1982-1986) ou, comme aux Comores, les instances d'allocation et de règlement des conflits (3).

2. *L'utilité des scénarios*

L'utilité première est de permettre de choisir, en vue d'une expérimentation, parmi tous les futurs possibles et en connaissance de cause. Mais cette application de l'aphorisme « savoir pour pouvoir » doit être complétée par une claire perception de ce qu'on s'interdit de faire en rejetant telle ou telle option ou le type d'institution qu'on ne pourra utiliser parce que lié — le plus souvent imaginativement — à une expérience de réforme qu'on ne souhaite pas expérimenter.

On veut dire par là que la réforme projetée s'inscrit sur une scène politique qui, tout en étant depuis le début de la décennie quatre-vingt-dix moins marquée par les idéologies et l'opposition libéralisme-socialisme, est largement déterminée par la mémoire des réformes passées, sur place ou chez les voisins.

Ainsi, les critères de choix sont-ils au moins autant affectifs que rationnels. Il faut faire autre chose que le régime précédent et souvent faire autre chose que certains voisins surtout si leur réforme a été valorisée : les Togolais en 1974, les Nigériens en 1989, avaient parmi leurs principales options de ne pas constituer des communautés rurales sur le modèle sénégalais. La loi de 1964 sur le domaine national (*Journal officiel du Sénégal* du 17 juin 1964) avait un effet réactif pour de nombreuses raisons, souvent affectives.

3. *Les modes de sélection des scénarios*

En rédigeant leurs scénarios, les membres de l'équipe chargée de l'élaboration de la réforme ont déjà établi une hiérarchie des scénarios.

(2) É. LE ROY, « La loi sur le domaine national a vingt ans, joyeux anniversaire ? », *Mondes en développement*, 1985.

(3) É. LE ROY, *La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone*, Rome, FAO, 1987.

rios, de celui à ne pas retenir jusqu'à celui qui semble le plus performant. Mais, si des choix doivent être ainsi clairement déterminés, encore faut-il que le chercheur ou le technicien ne se substitue pas à l'homme politique. Seul ce dernier a la responsabilité d'assumer des choix, dans la perspective la plus démocratique possible, c'est-à-dire en accord avec les populations. Ceci veut dire que la sélection des scénarios ne peut être faite que par les politiciens et dans le cadre du forum qui apparaîtra le plus pertinent : collège interministériel aux Comores en 1986, séminaire international au Niger en 1990, cellule *ad hoc* du parti unique, etc.

Le respect des responsabilités de chacun est le gage que les choix alors réalisés vont permettre, au fur et à mesure que les esquisses réformatrices se préciseront, d'amorcer un dialogue informé permettant d'associer progressivement le maximum d'interlocuteurs à la grande œuvre réformatrice en cours de concrétisation.

SIX SCÉNARIOS POUR LES COMORES

Ces scénarios ont été élaborés, en 1986, dans le cadre du projet « Régimes fonciers et structures agraires » de la FAO. Seuls certains ont fait l'objet de longs développements.

Scénario 1

Retour au droit coutumier islamisé. On abandonne la législation coloniale et ses procédures foncières pour retrouver les régulations internes des cités côtières et des villages. Mais cette néo-traditionalité va à l'encontre de l'inscription des Comores dans la vie économique et politique internationale.

Scénario 2

Un modèle hyper-libéral. Comme dans le modèle précédent, on ne réforme pas mais on laisse fonctionner les procédures coloniales régulées par un marché foncier. Il favoriserait trop les inégalités et renforcerait le pouvoir des cinq grandes familles.

Scénario 3

Une option réulsive. On réalise une réforme agraire généralisée avec redistribution des parcelles et gestion collective des terres, du travail et de la commercialisation. Trop proche de l'expérience connue

de 1975 à 1978, ce modèle « socialiste » est exclu, de même qu'un remembrement généralisé, des coopératives de production, etc.

Scénario 4

Un second scénario réaliste : généralisation de la procédure de l'immatriculation après un cadastre réalisé par l'État. Ce scénario aurait permis de favoriser la propriété privée et de stabiliser des droits fonciers non contestés. Mais les conflits étaient trop nombreux, la crise foncière était aiguë et les moyens financiers manquaient cruellement pour réaliser le cadastre.

Scénario 5

Une démarche volontariste. La réforme privilégierait une instance, la haute autorité foncière qui serait chargée d'appliquer les principes de gestion responsable de la terre « patrimoine commun de la nation ». On recourt également au droit musulman de la vivification plutôt qu'à la « mise en valeur » et des « unités d'aménagement foncier » sont chargées localement de la gestion foncière et des travaux d'intérêt général. Ce scénario a été concrétisé par trois avant-projets de textes de loi.

Scénario 6

Prévoir l'avenir. La société paysanne comorienne va rencontrer l'urbanisation et une probable industrialisation. Il faut prévoir l'avenir par des réserves foncières, une procédure d'expropriation, un aménagement du territoire, etc.

Pour aller plus loin...

Les Afriques de l'an 2000, Perspectives économiques, *Afrique contemporaine*, 2^e trim., 1988, n° 146.

20-5 Ambition et portée d'une réforme : code foncier ? Loi d'orientation ? Loi de programmation ?

Une fois l'objectif désigné par le politique, l'équipe en charge de la réforme va devoir se préoccuper de concrétiser son projet et

de traduire l'option et son enjeu en un dispositif institutionnel et en termes juridiques.

Jusqu'à quel niveau de précision doivent aller les futurs rédacteurs et quelle conception réformatrice peut présider à l'élaboration du texte ? Ces deux questions reçoivent le plus souvent une réponse standard : il faut codifier, c'est-à-dire prévoir sinon tout, au moins l'essentiel jusqu'aux détails formels. Mais c'est au risque de sacrifier au juridisme (1) et de s'imposer des limites qui n'existent qu'imaginativement : recopier plutôt qu'inventer des solutions originales pour des problèmes spécifiques.

Sur ce sujet actuellement très sensible (parce qu'à travers la codification et le juridisme, c'est la notion de droit du développement et l'autonomie réformatrice qui sont en cause), on limitera le propos à ce qui apparaît actuellement souhaitable.

1. La codification

Avec le recul d'une trentaine d'années, on peut distinguer des avantages techniques et des limites plus fondamentales.

— Les avantages techniques sont ceux que l'on prêtait déjà au code civil de 1804 : l'unité de conception intellectuelle, d'organisation normative et de consultation, voire même d'interprétation si les codes africains étaient publiés comme chez l'éditeur Dalloz avec des renvois de jurisprudence et des notes de doctrine pour standardiser l'usage des normes.

L'unité sous-entend, depuis le début de la colonisation, l'unification de ce qu'on appelait les « coutumes ». Cette unification repose sur des choix philosophiques et politiques qui sont associés, en Occident, à l'invention de la modernité (du XVI^e au XVIII^e siècle). Mais, hors le mimétisme, rien ne conduit à supposer que d'autres voies ne puissent pas conduire au « développement ». En particulier, la codification a été surtout utilisée pour récuser ou délégitimer le droit coutumier et rarement pour traduire en un ensemble unifié de dispositions une conception originale et adaptée des droits fonciers.

— Car l'inconvénient majeur, déjà souligné dans l'introduction générale, est d'immobiliser par un dispositif institutionnel qui se veut

(1) Pour P. Bourdieu, le juridisme est la démarche consistant à supposer l'existence du droit là où il y a que des *habitus* ou des systèmes de disposition durables, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64, 1986, p. 14.

exhaustif et général (et qui s'espère « universel » et perpétuel) une situation caractérisée par la transition et par l'indétermination du but : sous l'impact du système capitaliste, les sociétés africaines sont sorties du « cocon » de leur communautarisme précolonial. Mais si les échecs apparents du socialisme semblent conduire à récuser les options collectivistes, les choix économiques libéraux n'ont pas conduit à l'individualisme occidental. Nous sommes dans un « entre-deux » qu'il faut — avons-nous dit (2) — gérer en tant que tel en laissant s'épanouir les opportunités compatibles avec les mentalités contemporaines et l'état des relations économiques.

Ajoutons en outre qu'une bonne codification suppose beaucoup de temps (en France, Cujas, Domat et Pothier entre autres ont développé pendant deux siècles une doctrine qui inventa le droit commun coutumier pour unifier les coutumes et qui a servi de base au code civil de 1804). Il faut également de fins techniciens du droit local, connaisseurs des us et des usages professionnels plutôt que de la jurisprudence de la Cour de cassation de Paris. Il faut enfin y associer des moyens financiers non négligeables pour que la collecte des coutumes ne tourne pas à la mascarade que l'on connaît trop souvent.

L'Afrique devrait s'en tenir, à l'heure actuelle, à l'élaboration d'un droit commun coutumier en vue de faire émerger, de la société et des pratiques juridiques, les principes normatifs du XXI^e siècle.

2. Mais une réforme foncière ne peut être une loi ordinaire ou un texte d'opportunité

Prendre en charge une crise foncière ou prendre l'initiative de transformer le régime des droits fonciers suppose des risques et des investissements financiers, institutionnels et symboliques. Beaucoup de gouvernants hésitent à intervenir (voir supra).

L'analyse comparative des textes, adoptés par les États francophones de 1959 à 1985, illustre l'idée que la réforme juridique se présente le plus souvent comme un texte d'orientation et très rarement comme une loi de programmation (3).

L'idéal de la loi d'orientation est représenté par la loi sénégalaise sur le domaine national du 17 juin 1964. Ce texte de 17 articles,

(2) É. LE ROY, Le Code Napoléon révélé par l'Afrique, in *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, Paris, ADEF, 1991, p. 145.

(3) É. LE ROY, *La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone*, Rome, FAO, 1987.

souvent glosé, parfaitement maîtrisé en particulier avec ses incohérences de style et d'orthographe, ses expressions faussement claires et ses renvois à des décrets d'application, condense tous les avantages et toutes les ambiguïtés d'une telle législation : en particulier, il convient que les mesures subséquentes d'application ne soient pas contraires aux orientations initiales, que les décrets soient effectivement pris — mais c'est un défaut général des législations foncières africaines — et que l'ensemble (lois et décrets) soit facilement accessible par tous dans toutes les langues de communication. L'ordonnance de réforme foncière togolaise de 1974 répond à des exigences formelles analogues (4).

— La loi de programmation est rarement, pour l'instant, une loi foncière *stricto sensu*. En Côte-d'Ivoire, c'est une loi de finances qui, en 1971, a permis d'instaurer les nouveaux instruments de la politique foncière actuelle (en particulier l'obligation, sous peine d'inexistence des procédures, du recours à des actes authentiques pour tout transfert de droit foncier à cause de vie ou de mort). Ailleurs, c'est à l'occasion de la planification quadriennale ou quinquennale, ou pour mettre en place des autorités d'aménagement, que des lois prennent en compte les incidences foncières des interventions de projets de développement.

— Personnellement, nous avons préconisé aux Comores une loi d'orientation complétée par deux lois d'application (5), l'ensemble faisant l'objet d'une programmation dans l'application et étant susceptible d'une révision au bout d'une période évaluée à quinze ans.

Pour aller plus loin...

CAVERIVIÈRE (M.) et DEBENE (M.), *Droit foncier sénégalais*, Paris, Berger Levrault, 1989.

Association pour le développement des études foncières, *Un droit inviolable et sacré, la propriété foncière*, Paris, 1991.

(4) Ces deux textes ont été publiés par nos soins dans *Enjeux fonciers en Afrique noire*, op. cit., pp. 225 et 247.

(5) Les intitulés de ces textes ont eux-mêmes été travaillés pour ne pas éveiller inutilement les passions.

La loi d'orientation est « relative à l'exploitation des sols en République fédérale islamique des Comores » et les lois d'applications portent :

— « statut du fermage et du métayage »

— « régime juridique de la reforestation, du reboisement et des aménagements forestiers ».

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

N° 64-46

LOI RELATIVE AU DOMAINE NATIONAL

L'ASSEMBLÉE NATIONALE a délibéré et a adopté ;
LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE promulgue la loi dont la teneur suit :

ARTICLE 1.— Constituent de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ne font pas non plus partie de plein droit du domaine national les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'État.

ARTICLE 2.— L'État détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement.

ARTICLE 3.— Les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'État.

Toutefois, le droit de requérir l'immatriculation est reconnu aux occupants du domaine national qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ont réalisé des constructions, installations ou aménagements constituant une mise en valeur à caractère permanent. L'existence de ces conditions est constatée par décision administrative à la demande de l'intéressé. Cette demande devra, sous peine de forclusion, être formulée dans un délai de six mois à compter de la date de publication du décret d'application de la présente loi. Ce décret précisera notamment les conditions requises pour qu'une mise en valeur soit considérée comme suffisante.

ARTICLE 4.— Les terres du domaine national sont classées en quatre catégories :

1. Zones urbaines.
2. Zones classées.
3. Zones de terroirs.
4. Zones pionnières.

ARTICLE 5.— Les zones urbaines sont constituées par les terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme prévus par la législation applicable en la matière. Un décret fixera les conditions de l'administration des terres à vocation agricole situées dans les zones urbaines.

ARTICLE 6.— Les zones classées sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par la réglementation particulière qui leur est applicable. Elles sont administrées, conformément à cette réglementation.

ARTICLE 7.— Des décrets pris après avis des comités régionaux de développement répartissent en zones de terroirs et zones pionnières, les terres du domaine national autres que celles situées dans les zones urbaines et classées.

La zone des terroirs correspond, en principe, à la date de la publication de la présente loi, aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage.

Les zones pionnières correspondent aux autres terres.

(Extraits)

20-6 Mesures d'application

Adoption, promulgation, mesures transitoires et périodes expérimentales. Penser aux détails qui assurent adhésion et pragmatisme

Aucun détail formel n'est superficiel si l'on se rappelle la citation de P. Bourdieu faite précédemment : « Codifier c'est mettre en forme et mettre des formes ». Un certain respect des formes est nécessaire surtout si passions et intérêts sont explosifs. Les expériences africaines de ces trente dernières années conduisent à quelques remarques qui peuvent peser singulièrement sur le processus réformateur et retarder ou compliquer l'application des options retenues.

L'adoption du texte

Le terme choisi est volontairement large car il peut s'agir d'un véritable travail législatif avec intervention d'une commission spéciale et un travail d'amendements en commission ou en séance plénière, puis du vote du texte. Il peut s'agir aussi d'une décision présidentielle prise sous forme d'une déclaration en conseil des ministres ou d'une délibération du conseil exécutif du parti...

Là où un régime parlementaire fonctionne effectivement, le texte de réforme peut être à la fois enrichi et dénaturé. Un texte incohérent n'ayant aucun intérêt, il faudra accorder au travail en commission le temps nécessaire.

Mais, outre les parlementaires et les ministres, il faut y associer aussi le personnel administratif qui devra prendre en charge l'application (voir point suivant). Très souvent, le processus réformateur a été initié par un département ministériel et, si l'on n'y prend pas garde, c'est sa logique bureaucratique de « reproduction institutionnelle » qui risque de marquer le texte et de limiter l'intérêt général (voir notice 20-1). Ainsi, au Sénégal, la loi sur le domaine national a été initialement conçue en 1959 au sein d'un comité interministériel animé par le ministère des Finances. Reposant sur le critère que la réforme ne doit rien coûter au budget de l'État, le texte organise une nationalisation des terres sans expropriation, c'est-à-dire sans indemnisation.

Au Congo, une première réforme, en 1982, initiée par les services de l'urbanisme ne prenait en compte que les problèmes urbains. Pour trouver une solution nationale et populaire, il faudra dessaisir les ministères techniques et confier ce texte au ministère de la Justice.

Les différences ou les divergences entre ministères sont normales. Mais il ne faut pas que l'ignorance des intérêts — le plus souvent légitimes — que représente l'un ou l'autre service n'aboutisse à une guerre de tranchée dont l'armistice serait l'enterrement *de facto* ou *de jure* de la réforme. On suppose ici que les autres intérêts économiques ou sociaux ont déjà été enregistrés lors des enquêtes préalables, qu'ils sont déjà intégrés ou pris en compte par le texte et qu'on les retrouvera lors de la phase expérimentale.

La promulgation

La promulgation est la publication officielle du texte adopté, réalisée par l'autorité représentant l'État, c'est-à-dire son chef ou celui

qui représente l'instance officielle qui en assume la fonction, ce qui est fréquent à la suite de prises de pouvoir par des militaires. Pour officialiser il faut réunir trois conditions : l'autorité doit être habilitée, le support doit être reconnu comme assurant les annonces officielles — ou la publicité légale — en général le journal officiel, et un délai qui, dans certaines constitutions, est impératif.

L'usage des média, de la télévision en particulier, et l'importance d'une traduction dans les principales langues vernaculaires, puis leur présentation à la radio nationale ne peuvent remplacer la formalité de la promulgation dans le support et selon la ou les langues officielles de l'État.

Quant aux délais, les responsables politiques ont un degré d'appréciation d'autant plus grand que le présidentielisme est affirmé. En 1963, le président Houphouët-Boigny a pu refuser de promulguer un texte qui avait été adopté par son Assemblée nationale — à parti unique — moins une voix.

On réfléchira également à la portée symbolique d'un tel acte, le texte entrant dans l'histoire nationale avec un numéro d'ordre — plus ou moins facile à mémoriser — et à la date de promulgation — plus facile à commémorer.

C'est avec habileté que le président du Burkina Faso avait promulgué sa réforme agro-foncière, le 4 août 1984, puis publié l'énorme décret d'application (plus de six cents articles) le 4 août 1985, pour associer symboliquement ses œuvres réformatrices à sa prise de pouvoir, le 4 août 1983.

Mesures transitoires

Toute réforme s'inscrit dans un contexte institutionnel déjà existant, même s'il s'agit d'une législation coloniale dépassée ou de textes *de facto* oubliés ou abandonnés. Une des exigences de l'État de droit étant précisément de connaître tous les textes et les seuls textes applicables, il convient de prévoir deux dispositifs :

— Le premier s'appuie sur le recensement de tous les textes susceptibles d'être appliqués. Ce recensement n'est jamais simple à réaliser dès que des changements de régime ont provoqué des modifications plus ou moins effectives de la législation en vigueur. Ce premier dispositif détermine le plus explicitement possible :

- les textes restant applicables ;
- les textes entièrement abrogés ;

- les textes partiellement abrogés ou dont certains articles sont modifiés. Même au risque de surcharger le texte, toutes les précisions sont indispensables.

— Le second dispositif a trait à l'application immédiate ou différée du texte ou de certaines de ses dispositions. Cette projection dans le temps est souvent nécessaire même s'il est souhaitable qu'une réforme soit opérationnelle et applicable pour l'essentiel au jour de la promulgation. Une expérimentation est en effet parfois requise.

Une période expérimentale

On a vu dans la section précédente que l'application devait être conçue comme une vaste expérience en grandeur réelle susceptible de modifications après une période assez longue (15 à 20 ans).

Des législations avaient prévu, formellement ou non, une période expérimentale pour peaufiner certains dispositifs ou compléter la réforme en rédigeant certains décrets.

Le Sénégal a recouru à une application progressive de sa réforme, d'abord pour tester (dans sept terroirs) ce que recouvrait la notion de communauté rurale puis, face aux difficultés, pour mobiliser ses spécialistes successivement dans chacune des régions du Sénégal. De ce fait, une réforme initiée en 1959 et promulguée en 1964 n'a été appliquée qu'en 1980 dans certaines régions périphériques, en particulier dans la vallée du fleuve Sénégal en cours d'aménagement.

Si l'application de la réforme dépend de conditions qui ne sont pas toutes réunies et faciles à mobiliser (financements, spécialistes, etc.), l'expérimentation ne doit pas conduire à jouer à l'apprenti-sorcier ou, comme au Togo depuis 1980, à associer l'application de la réforme à la réunion de moyens financiers devant provenir de l'aide extérieure. L'argument budgétaire ne cache-t-il pas une autre réalité, plus politique, le fait que la réforme n'est plus une priorité du régime ?

Pour aller plus loin...

AMEGA (K.) et VAN ROUVEROY VAN NIEUWAAL (E.A.B.) (eds), La réforme agro-foncière dans le conseil de l'entente en Afrique de l'Ouest, *African perspectives*, 1979, vol. 1, 181 p.

LE ROY (É.), *La réforme du Droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone*, Rome, FAO, n° 44, 1987, 108 p.

20-7 Mesures de suivi

La greffe prendra-t-elle ?

Dans cette dernière rubrique, on restera dans la perspective du réformateur, faute de pouvoir généraliser les réactions des populations et ainsi élargir les commentaires dont nous disposons sur quelques-unes des réformes en application (1).

L'application des réformes sur le terrain suppose au moins deux séries d'adaptations : d'une part, il faut répartir les compétences entre instances centrales et locales et sensibiliser les administrations à la mise en œuvre de la réforme projetée ; d'autre part, il faut garder la possibilité d'adapter la réforme aux nouveaux enjeux qui ne manqueront pas d'émerger dans un monde économique et politique en continu changement.

Répartir les compétences entre les instances nationales et locales

La colonisation britannique, dans ses territoires d'Afrique occidentale, avait mis en œuvre une certaine décentralisation des responsabilités entre les mains d'autorités indigènes qui ont été d'utiles précédents dans la voie fédérale (Nigeria) ou d'association des chefs de clan, de village ou de fraction à l'administration (Ghana). Dans les anciens territoires francophones où le modèle dit « jacobin » de centralisation au sommet de l'État l'emportait très largement, une répartition des compétences et le respect des normes ainsi posées restent un enjeu constant des politiques de développement. Le Club du Sahel à la suite de sa réunion de Ségou, en 1989, en a fait (voir encart) une de ses priorités.

(1) E. GRÉGOIRE, É. LE BRIS, É. LE ROY et alii, *Les politiques foncières de l'État en Afrique noire francophone*, Rapport au ministère de la Coopération et du Développement, Paris, LAJP, 1982, 285 p.

La plupart des expériences africaines ont buté sur la difficulté de concevoir une telle répartition des compétences et de s'y tenir. Ainsi, au Sénégal, la tutelle exercée sur les communautés rurales par le corps préfectoral a été le tendon d'Achille qui a progressivement déresponsabilisé les populations (2).

L'expérience récente du Burkina Faso est donc à cet égard passionnante. Dans les zones rurales, l'ordonnance de 1984 avait pour objectif de fixer les droits des populations en faisant émerger de nouveaux « terroirs » aux limites fixées et aux droits enregistrés. Parallèlement aux expériences conduites par la recherche-développement (3) sur quelques zones, une cellule a été mise en place à la présidence du Burkina Faso pour impulser et suivre les expériences en cours. Les informations disponibles soulignent qu'après une période de flottement, à la suite de la disparition de Thomas Sankara, le programme national de gestion des terroirs villageois (PNGTV) est reparti sur des bases pragmatiques (4) même si la cellule n'a plus l'importance qu'elle a eue de 1986 à 1988. Son avenir est déterminé par sa capacité à sensibiliser les autres administrations à appliquer la réforme de 1984.

Car la sensibilisation des administrations est un des enjeux majeurs de l'après-réforme. Cette réforme privilégie nécessairement certains services au détriment d'autres et remet en cause certaines habitudes, plus ou moins justifiées. Les administrations du futur réussiront-elles là où les bureaux « organisation et méthode » ont échoué durant les années soixante-dix ?

Comment stimuler des acteurs de l'administration lorsque les stimulants matériels (rémunérations et moyens de travail) sont toujours trop réduits et les récompenses honorifiques ou intellectuelles de moins en moins prisées ?

Une des solutions tend à associer si étroitement les bénéficiaires à l'application de la réforme que ces derniers, sans se substituer aux administrations, à leur savoir-faire et aux responsabilités qu'ils doivent assumer pour faire respecter l'intérêt général, peuvent être les agents d'une véritable stimulation. Mais pour ne pas être la mouche

(2) É. LE ROY, Le sous-préfet, le président de communauté rurale et les paysans, *Fonction de juger et pouvoir judiciaire, transformations et déplacements*, Bruxelles, Presses Universitaires Saint-Louis, 1983, pp. 551-579.

(3) H. WIBAUX, « Dossier Gestion de terroirs », *Dossier du réseau Recherche développement*, 1989, n° 10, pp. 2 à 4 et P. DUGUÉ, *La gestion des terroirs en zone sahélo-soudanienne. Le cas du projet recherche-développement du Yatenga (Burkina Faso)*, Montpellier, DSA-CIRAD et INRA, 1989, 45 p.

(4) G. GUYON, *Faut-il se préoccuper des questions foncières ? jusqu'où et comment ? Les enseignements du développement rural en Afrique de l'Ouest*, Paris, CCCE, 1989, 20 p. et annexe 2.

du coche de la fable de La Fontaine, encore faut-il que l'information soit disponible, les bureaux ouverts et l'ensemble des intervenants — fonctionnaires et populations — conscients qu'un consensus dans l'application d'une réforme se forge au jour le jour à l'écoute des besoins et en se basant sur les pratiques des uns et des autres plutôt que sur des attitudes stéréotypées.

C'est cette stratégie qu'on a préconisée au Mali pour régler localement le statut foncier des éleveurs dans un contexte législatif (réforme domaniale et foncière de 1986) qui ignorait leurs besoins et leur place dans l'économie et dans la société contemporaine (5).

Pour s'adapter aux nouveaux enjeux d'un monde changeant, faut-il penser à une application à « géométrie variable » ?

Dans les pays développés de l'Europe occidentale comme dans les pays africains, les enjeux fonciers peuvent évoluer rapidement et des retournements de tendance se faire sentir. Les deux premiers chocs pétroliers, en 1973 puis en 1979, avaient déjà montré que certaines politiques n'étaient pas, à terme, réalistes parce que déconnectées des évolutions sur la scène internationale et sur le marché mondial dans lequel l'Afrique est de plus en plus intégrée.

La négociation des plans d'ajustement structurel par le Fonds monétaire international, sous les auspices de la Banque mondiale, a permis souvent de mettre l'accent sur des transformations institutionnelles que les institutions internationales espéraient rapides et profondes et qui furent souvent fragmentaires et superficielles.

Sans justifier les politiques foncières des institutions de Bretton Woods et leur libéralisme simpliste, on doit au moins relever qu'elles ont le mérite de poser de vraies questions et de souligner que, dans un monde en évolution, les politiques foncières nationales doivent s'adapter aux vrais changements et qu'un immobilisme trop respectueux de dogmes surannés peut être synonyme d'entropie et de paralysie. Mais comment conjuguer ouverture sur le monde et donc insertion dans le marché mondial et approfondissement de l'identité culturelle et des valeurs de société qui permettront aux citoyens de mieux se reconnaître et de se sentir en plus grande sécurité dans des mutations toujours plus rapides ?

(5) République du Mali, *Éléments pour une politique de l'hydraulique pastorale au Mali*, Rapport préparé par J.-C. Andréini, J.-M. Yung et E. Le Roy, Paris, CCCE, 1989.

« L'APRÈS-SÉGOU »

UNE APPROCHE COORDONNÉE DES DONATEURS

Dès 1974, la dégradation des ressources naturelles est l'un des problèmes majeurs rencontrés par les États-membres du CILSS. Depuis, ils ont beaucoup appris sur ce qui devait être fait pour aboutir à une gestion viable de l'environnement, bien que la maîtrise ne soit pas encore un fait acquis, loin s'en faut.

Dans un premier temps, on a mis l'accent sur la nécessité d'entreprendre une action d'urgence, notamment des interventions techniques visant à endiguer le phénomène de la désertification. L'une des leçons majeures retirées de cette expérience a été qu'il fallait faire participer les populations concernées et promouvoir des techniques adaptées aux compétences et aux conditions locales.

Ces leçons furent mises à profit lors de la seconde phase dont seuls quelques programmes, cependant, ont été couronnés de succès. On s'aperçut que la clé de la réussite consistait à dépasser les simples aspects techniques, pour créer les conditions socio-économiques, juridiques et politiques susceptibles de favoriser la durabilité des systèmes de production ruraux. Mais qu'est-ce qui fait la durabilité et le succès d'un système de gestion des ressources au Sahel ?

Un consensus commence à se dessiner. Désormais, on admet deux vérités économiques fondamentales pour la région : le développement macro-économique ne peut se faire sans une base de production rurale prospère et dynamique ; la dégradation continue des ressources disponibles mine direc-

tement la viabilité des systèmes de production ruraux.

LES PRIORITÉS DÉFINIES À SÉGOU

C'est dans ce contexte que le CILSS et le Club du Sahel ont organisé conjointement à Ségou (Mali) une table ronde régionale sur la gestion des ressources naturelles, en mai 1989. Le principal objectif de cette rencontre a été de consolider le consensus naissant et de fixer les priorités :

- créer les conditions préalables, favorables à des investissements à long terme dans la gestion des ressources par la population locale ;

- inviter les trois partenaires à faire preuve d'une plus grande discipline dans leur adhésion aux principes d'un développement rural durable.

QUELLES CONSÉQUENCES POUR LES DONATEURS ET LES GOUVERNEMENTS ?

Les orientations de Ségou supposent que les donateurs (gouvernements et ONG) encouragent les initiatives locales, soutiennent les réformes juridiques et institutionnelles, œuvrent pour un développement durable plutôt que pour la réussite ponctuelle des projets et, par dessus tout, respectent un ensemble cohérent d'indicateurs concernant les initiatives soutenues par leurs membres dans le Sahel en matière de ressources naturelles.

Source :

Club du Sahel Information, Bulletin n° 7, mars 1990, page 12.

C'est sans doute un des défis des prochaines décennies qu'on devra aborder avec pragmatisme et recherche de l'efficacité. Pour y répondre, deux pistes pourront être explorées :

— L'une conçoit la réforme comme étant à géométrie variable avec un socle permanent et des dispositifs susceptibles de s'adapter aux conditions économiques et sociales.

— L'autre fait plus confiance aux hommes qu'aux normes et confie à de nouvelles autorités foncières la responsabilité de concrétiser les normes, de régler au fond les conflits pour éviter de futures crises foncières et d'adapter les structures au contexte contemporain. Cette démarche est le point fondamental de la réforme proposée dans le cadre de la FAO aux Comores. Elle sera précisée dans la troisième partie à propos des approches nouvelles des problèmes de gestion foncière (notice 33).

Pour aller plus loin...

Le Sahel face aux futurs, dépendance croissante ou transformation structurelle, Paris, OCDE, 1988, 275 p.

DURAND-LASSERVE (A.), *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-monde*, Paris, L'Harmattan, col. Villes et Entreprises, 1986, 198 p.

A l'échelle locale, sécuriser les producteurs et loger les citadins

- 21-1 A la recherche de la productivité de la terre
Georges COURADE
- 21-2 Stratégies paysannes face à l'incertitude foncière
Dominique DESJEUX
- 21-3 Les citadins et le droit à la ville
Gerti HESSELING
- 21-4 Les droits des usagers
Émile LE BRIS
- 21-5 Grands aménagements et agro-industries
Georges COURADE
- 21-6 Le schéma d'aménagement foncier
Étienne LE ROY
- 21-7 L'observatoire foncier
Bernard CROUSSE

A l'échelle locale, la recherche sur les outils de la décision foncière illustre plutôt une certaine indécision due à un balancement entre deux alternatives :

- d'une part, le souci d'assurer la productivité ou la sécurité,
- d'autre part, la priorité entre conforter les situations acquises ou initier de nouvelles « données » dans le jeu foncier.

Ainsi, y a-t-il encore peu d'outils de décision à cette échelle. En outre, ceux-ci sont plutôt « contemplatifs ». Ils enregistrent des situations (schéma d'aménagement) ou des tendances (observatoire). Enfin, ils font référence à des situations qui peuvent être très rapidement remises en question par des stratégies paysannes ou urbaines qui doivent prendre en compte des incertitudes globales ou sectorielles, plus importantes qu'on ne le pense parfois.

Les projets de développement continuant à faire prévaloir une logique technicienne d'aménagement et l'État s'avérant incapable de sécuriser habitants et producteurs par la reconnaissance de droits adaptés aux capacités de financement et de gestion institutionnelle, les décisions foncières à cette échelle rencontrent le plus souvent des blocages. Ces blocages sont dus à la difficulté de faire coïncider les enjeux des populations et les institutions d'encadrement. Il ne peut être levé qu'en articulant les besoins des populations et les schémas des administrations et en assurant une authentique décentralisation.

Cette décentralisation est, cependant, pour beaucoup d'élites administratives, un cheval de Troie qu'on hésite, légitimement, à laisser entrer dans les places-fortes des « bureaucraties » nationales et locales.

A terme pourtant, de nouveaux outils comme les plans d'occupation des sols devront voir le jour pour mieux accompagner la politique de décentralisation.

21-1 Le projet de développement rural : à la recherche de la productivité de la terre

Georges COURADE

Le projet de développement dans le monde rural africain est une « opération » orchestrée du « dehors » visant à modifier les systèmes techniques de production d'un espace géographique délimité en vue de parvenir à une amélioration de la productivité, déterminée selon une évaluation du maître d'œuvre du projet. Par ailleurs, le propre d'un projet est d'être clos sur lui-même, d'être « local » et totalitaire dans sa logique.

Rechercher la productivité, c'est accroître le rendement obtenu en fonction des différents facteurs de production mis en œuvre dans l'exploitation : les potentialités de la surface cultivée, le temps de

travail, le capital d'exploitation (cheptel, outillage, mécanique, etc.) ou les intrants renouvelés annuellement (fertilisants, produits phytosanitaires ou semences). Le projet de développement se propose généralement de rendre plus productif le facteur considéré comme le plus rare ou celui qui apparaît comme un goulot d'étranglement constituant un seuil difficile à franchir par l'appareil de production de la zone considérée sans intervention extérieure. Il peut aussi s'efforcer d'utiliser au mieux et pleinement les facteurs de production disponibles tout en essayant de minimiser les coûts en facteurs achetés ou en temps de travail. C'est ainsi que se justifie un projet. Un diagnostic agro-économique rapide précède l'étude de faisabilité qui détermine les ressources internes à optimiser, les facteurs critiques et le choix de la panoplie technologique qui va être utilisée pour faire sauter le ou les « verrous » identifiés.

L'évaluation des potentialités reste très aléatoire tant les conditions de réalisation de celles-ci sont complexes, ce que le développeur, soucieux d'avoir des certitudes, néglige. L'exercice qui consiste à déterminer l'aptitude culturale des sols par les pédologues relève, par exemple, de l'approximation et du jugement empirique, faute d'essais agronomiques dans les conditions techniques réelles de culture. Ces pédologues ne peuvent que proposer des éléments d'appréciation de l'aptitude des sols à une culture en mesurant et en ordonnant certains éléments descriptifs du milieu sans considération des systèmes technologiques pouvant être mis en œuvre et du contexte socio-économique. En effet, il n'y a pas de vocation des sols, au sens strict du terme. Une utilisation rationnelle de ceux-ci n'est que relative et doit tenir compte de leurs qualités intrinsèques et, surtout, des conditions de rentabilité de leur exploitation, compte tenu des critères économiques mis en avant par le projet. La maîtrise de l'érosion dans des conditions économiques acceptables fera éliminer les sols en pente de plus de 12 % pour la culture dans bien des secteurs. La pression démographique en décidera peut-être autrement. Les plantes ont des exigences pédo-climatiques particulières (pluviométrie, ensoleillement, altitude, etc.), mais elles s'adaptent. Le théier est cultivé à 600 m d'altitude sur le mont Cameroun alors qu'il aime l'altitude et l'Elaeis qui se plaît sous une pluviométrie élevée et bien répartie fait le bonheur du Bénin méridional où il pleut moins de 2 m par an ! En fait, si les contraintes du milieu et des plantes sont à prendre en considération pour l'économie du projet, c'est la conjonction de facteurs favorables d'ordre socio-économique qui doit conduire à la sélection d'un projet particulier. Une potentialité ne se transforme véritablement en ressource qu'à certaines conditions.

Le facteur limitant la croissance de la production n'est que rarement l'espace cultivable, sauf dans les zones densément peuplées ou les secteurs — rares — d'accaparement global du foncier par une minorité comme sur le plateau éthiopien ou en pays peul (espace colonisé par Ousman Dan Fodio et ses descendants).

Les zones de fort peuplement se sont établies sans considération de potentialité des milieux. Les rapports de force défavorables du passé ont rejeté les « animistes » dans des environnements hostiles (montagnes ou marécages des « Kirdi » fuyant l'islam) ou ont amené les captifs ou les cultivateurs sans défense à proximité des murs des cités guerrières protectrices (grands émirats du califat de Sokoto ou cités yoruba au Nigeria). Certaines fortes densités sont à créditer à une forte structuration socio-politique, pas nécessairement de type étatique : pays ashanti, igbo, yoruba, bamiléké ou Rwanda, par exemple. Enfin, les grandes agglomérations (Abidjan, Lagos, Kinshasa, etc.) ont attiré des populations nombreuses à leur périphérie. Dans la plupart de ces cas, la terre est rare et fait l'objet de transactions monétaires, même pour établir des cultures vivrières annuelles.

Dans ces secteurs, le montage de projets de développement se heurte à la pénurie foncière comme à celle de la main-d'œuvre moins abondante qu'on ne croit et chère (1). Les projets de colonisation de terres soi-disant « vacantes » à proximité ont semblé constituer une solution. Ils se sont révélés non seulement très coûteux pour chaque personne installée, mais ont créé, dans certains cas, des problèmes fonciers graves entre natifs et migrants, autour du pays bamiléké, par exemple. Dans le Middle Belt nigerian, ce sont les migrants haoussa qui ont manqué à l'appel au sud de l'émirat de Kontagora ! Ailleurs, il a été difficile de fixer les migrants, malgré les investissements sociaux réalisés, les projets n'ayant pas su atténuer le sentiment d'exil éprouvé par les colons. Il ne s'agit donc pas d'une solution au surpeuplement relatif de certains massifs montagneux ou de régions. En fait, la construction d'un espace économique sous-continental reste, pour certains peuples, le seul débouché viable à leur dynamisme démographique.

L'intervention dans ces milieux ne peut que rester micro-spatiale et sectoriellement circonscrite : on ne peut tout bouleverser, mais seulement porter remède à des déséquilibres identifiés par les exploitants eux-mêmes. Ces agricultures élaborées sous fortes contraintes ont généralement un savoir-faire technique élevé maximisant la ressource

(1) J. LAGEMANN, *Traditional African Farming Systems in Eastern Nigeria*, Munich, Weltforum Verlag, 1977.

ÉQUITÉ ET PRODUCTIVITÉ

Concilier équité et productivité n'est pas évident comme en témoigne la réforme agraire éthiopienne de 1975, pourtant nécessaire (2). La redistribution des terres à des métayers exploités, devenus libres de conduire leurs exploitations dans le sens d'une sécurité alimentaire familiale renforcée, a entraîné immédiatement un déficit dans le ravitaillement des villes où se trouvaient les féodaux et l'église amhara, propriétaires des terres avant la réforme. Ceci a conduit l'État éthiopien post-impérial à prendre des mesures inadéquates de coercition (livraison obligatoire d'une partie des récoltes) et à la création de fermes d'État qui n'ont fait qu'aggraver, avec la sécheresse, la question de l'alimentation urbaine. Résultat : une situation agricole inextricable et un élargissement du fossé villes-campagnes.

Au Nigeria septentrional, aucune réforme agraire n'ayant eu lieu — indirect rule oblige, depuis lord Lugard —, les paysans sans terre se multiplient avec la législation de 1978 qui instaure la propriété privée, entraînant, lors des fluctuations climatiques, des pénuries d'autant plus graves que la gestion centralisée des stocks n'a pas l'efficacité des réserves des émirs, utilisées pour parer à ces difficultés (3).

Les expériences réalisées hors de l'Afrique sub-saharienne montrent que la réforme agraire assure, là où la paysannerie est sans terre, un niveau minimal de sécurité alimentaire, à condition d'être effectivement appliquée. Dégager des surplus commercialisables pour les villes est une autre histoire : beaucoup croient qu'il faut ici passer à des exploitations moyennes, de l'ordre de 10 à 50 ha en Afrique, pour rendre financièrement attrayante l'introduction de technologies modernes. A supposer que cette évolution soit inévitable, comment la mettre en œuvre et que faire, dans le contexte actuel de faillite de l'industrialisation, de petits paysans évincés et de cultivatrices marginalisées ? Il faudrait que l'urbanisation atteinte ne soit pas trop élevée, compte tenu du niveau de développement général...

(2) Le débat médiatique éthiopien passe sous silence les conditions d'exploitation des métayers sous l'empire et la nécessité de les libérer de l'emprise du clergé et de la féodalité amhara pour leur permettre d'assurer leur survie. Ayant réalisé cette première étape, les nouvelles autorités éthiopiennes n'ont pas su utiliser ensuite les anciens métayers dans leur projet agricole les expropriant lors de la villagisation en 1984-86. Le Chilalo Agricultural Development Unit, projet suédois, était toutefois, à cause de 40 % de propriétaires absenteïstes avant la révolution, une réussite technique grâce à la mécanisation.

J.M. COHEN, *Integrated Rural Development : the Ethiopian Experience and the Debate*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1987, 267 p.

(3) M. WATTS, *Silent Violence. Food, Famine and Peasantry in Northern Nigeria*, Berkeley, University of California Press, 1983, 683 p.

foncière et écologique. Les projets doivent d'abord minimiser les risques d'insécurité alimentaire et rechercher une diversification des ressources monétaires dans la palette des possibilités agro-pastorales requérant peu de terres (maraîchage, petit élevage hors sol, etc.) et dans les activités extra-agricoles. La diffusion de « thèmes techniques » bien ciblés ne remettant pas en cause les systèmes de production existants, mais leur offrant de nouvelles perspectives, peut trouver un écho favorable chez des populations contraintes par leur nombre à s'ouvrir sur l'extérieur. Mobilité et intense vie associative associant les « élites » urbaines leur ont permis, souvent, de gérer leur surpopulation relative. L'ajustement foncier induit par ces changements reste une affaire locale sans forcément se faire dans un esprit d'équité ! Il n'est cependant pas évident que, pris en charge par le projet, il en serait autrement !

La ressource en terre se trouve être au centre de la problématique de développement dans la plupart des projets, alors qu'elle n'est que seconde dans bien des situations rurales en Afrique subsaharienne. On va, en effet, dans le cadre d'une opération de développement, amender souvent les sols (pas d'agriculture moderne sans engrais chimique, pour un technicien de l'agriculture !), mais, peut-être aussi, remodeler le parcellaire, voire réaménager complètement le terroir en l'« artificialisant » largement grâce, par exemple, à l'irrigation. Le développement par projet conduit donc à une valorisation directe ou indirecte des terres aux yeux des exploitants suscitant une compétition d'autant plus acharnée que celui-ci ne concerne qu'un secteur délimité. Ainsi, la plantation de cultures pérennes (caféier, palmier à huile, hévéa ou eucalyptus, par exemple), les aménagements comme l'irrigation, ceux qui visent à éviter l'érosion ou à diminuer la baisse de la fertilité des sols accroissent la valeur vénale du foncier tout comme les efforts de remembrement qui peuvent être réalisés.

Il en résulte des conflits liés aux stratégies d'accumulation qui ne manquent pas de se faire jour opposant population native et migrante, sédentaires et éleveurs transhumants, sociétés rurales, notabilités villageoises et élites citadines dans la captation des terres améliorées et de la manne extérieure déversée sous diverses formes : crédits bonifiés, engrais subventionnés, etc. La manipulation des interventions extérieures, par les mieux placés dans l'appareil d'État, comme les stratégies mises en œuvre par la population-cible pour rendre plus conformes à ses priorités les objectifs du projet, engendrent des situations foncières confuses, difficiles à dénouer, surtout si la population rurale concernée n'est ni culturellement homogène, ni socialement cohérente. Dans bien des cas, le positif devient négatif.

Certaines technologies accroissent brutalement la demande de terres dans la mesure où elles ne s'accompagnent pas d'une intensification de l'agriculture, ce qui est fréquent puisque les cultures extensives sont plus productives à l'heure de travail investie, même si les rendements à l'hectare restent faibles. Et l'on crée des problèmes fonciers aux populations non concernées en croyant alléger le travail manuel des femmes, peu touchées par ce qui vient de l'extérieur. La diffusion de la traction animale ou de la mécanisation dans les régions densément peuplées des savanes qui s'y prêtent (saison végétative dépassant 120 jours, absence de mouche tsé-tsé, racines moins nombreuses qu'en forêt) multiplie la capacité de labour d'une exploitation dans de fortes proportions et menace les équilibres fonciers établis entre éleveurs et agriculteurs et entre exploitations de taille différente. En tentant de résoudre une question technique, on crée ou l'on aggrave un problème foncier comme on a pu l'observer dans le Cameroun du Nord-Ouest ou à Gombe, dans le Nigeria septentrional ! (Bauchi).

Il est aujourd'hui devenu essentiel d'« intégrer les femmes dans le développement ». Un projet agricole ne peut les ignorer : principale force de travail un peu partout, elles ont, de plus, la complète maîtrise des cultures vivrières. Toutefois, elles dépendent du maître de maison ou du chef de clan pour l'attribution des terres dont elles n'ont que la jouissance, sauf en cas de veuvage. Comment les toucher dans ces conditions, notamment pour l'attribution de crédits reposant sur les cultures pérennes commerciales et le foncier. Le système foncier et agricole handicape les femmes dans le processus de développement. Et comme une intervention ne peut, ni ne veut, changer un système social, l'imagination bancaire est requise : le groupement féminin peut être considéré par le banquier comme une « sûreté réelle » en lieu et place d'un bien que l'on peut hypothéquer ou d'un répondant solvable qui se porte caution.

Plusieurs méthodologies sont couramment utilisées dans les projets, toutes rendant plus ou moins inévitables un changement global de comportement des chefs d'exploitation. Ce changement global fait assumer aux exploitants des risques techniques, économiques et sociaux rarement bien évalués par les opérateurs et mal acceptés par les personnes concernées. Ainsi, de nombreux projets se focalisent sur la seule production sans tenter de modifier un environnement macro-économique stérilisant (politique des prix, taux de change, approvisionnement en intrants). Modifier le système foncier ne sert donc à rien s'il n'y a pas de véritable « politique agricole » accompagnant le projet.

Enfin, la communication est rarement continue dans ce face-à-face entre techniciens du développement, autorités administratives et agriculteurs ou éleveurs, chacun campant sur des positions différentes. Mais elle devient délicate dès lors qu'elle débute par une remise en cause immédiate des fondements fonciers de la société rurale via des mesures d'expropriation, de réaménagement ou de redistribution.

Un projet émane rarement d'une communauté en tant que telle, même si elle s'est constituée en « groupement paysan », devenu le point d'ancrage obligé de l'intervention depuis qu'on ne veut plus de l'État comme intervenant. Ce sont des intercesseurs, des notables ou des « élites » qui agencent de plus en plus, à l'usage des agences d'aide, la « demande sociale » conduisant à cet animal bizarre qu'est un projet. Les différences de logiques, de hiérarchisation des objectifs et d'appréciation des risques entre les divers partenaires/concurrents s'expliquent par la multiplicité des acteurs, multiplicité qui ne se réduit pas au face-à-face manichéen entre développeurs et développés. L'expérience enseigne qu'un projet a une faible durée de vie et que son transfert au partenaire annonce très souvent sa disparition proche. Que peut faire l'exploitant brutalement livré à lui-même, sans les aides extérieures et le bouclier protecteur d'un personnel expatrié qui limite son exploitation par les agents de l'État et tous les intermédiaires locaux ? Les producteurs ne jouent donc le jeu que pour autant qu'ils y trouvent leur compte à court terme.

Tous les projets se veulent des « thérapeutiques » sectorielles, parfois globales, « intégrées », visant à corriger des dysfonctionnements, à soigner des maladies estimées curables ou à enlever des morceaux de tissus ruraux irrémédiablement condamnés pour productivité médiocre et dont l'amélioration ne semble pas possible en l'état, selon les docteurs appelés au chevet du malade. Malheureusement, la fin justifie ici les moyens : traitement homéopathique ou greffe, moyens sophistiqués ou de l'urgence, ils relèvent autant d'a priori que de solutions longuement expérimentées. Avec les conséquences que l'on peut imaginer.

Même bien ficelée, comportant des technologies éprouvées et des développeurs expérimentés, une intervention, pour avoir des chances de réussir doit aller dans le sens des objectifs profonds d'une société, objectifs exprimés par les « arrangements » fonciers que cette société a mis au point et modifie pour se perpétuer tout en évoluant. Rendre compte de la superposition des droits fonciers, des différentes formes de régulation foncière en relation avec la structure du pouvoir et des objectifs contradictoires de sécurité alimentaire et de recher-

che de revenus monétaires permettrait de saisir nombre de modifications engendrées par l'action de développement.

Plus qu'ailleurs, sans doute, pour gagner du temps, il faut savoir en perdre avec les hommes et les sociétés. L'échec généralisé des opérations de développement ne semble pourtant pas avoir ébranlé les certitudes de bien des développeurs agronomes. Et la démarche « système » que certains préconisent est loin d'avoir fait ses preuves face à ceux qui recherchent une « révolution verte » à l'asiatique pour l'Afrique (4).

Pour aller plus loin...

DURUFLE (G.), FABRE (R.), YUNG (J.M.), *Les effets sociaux et économiques des projets de développement rural. Manuel d'évaluation, méthodologie*, Paris, ministère de la Coopération, 1988, 201 p.

PINGALI (P.), BIGOT (Y.), BINSWANGER (H.P.), *La mécanisation agricole et l'évolution des systèmes agraires en Afrique sub-saharienne*, Washington, Banque mondiale, 1987, 204 p.

21-2 Des stratégies paysannes pour gérer l'incertitude foncière

Dominique DESJEUX

A partir de plusieurs recherches à Madagascar pour les Hautes Terres, au Congo pour la savane arborée, en Centrafrique pour la savane et au Burkina pour la zone sahélienne, la notice se propose :

- de repérer ce qui est incertain dans l'environnement des paysanneries africaines,
- d'examiner comment les paysans traduisent ces incertitudes en enjeux,
- d'identifier les stratégies possibles de gestion de l'incertitude.

(4) J.W. MELLOR, Ch.L. DELGADO, M.J. BLACKIE, *Accelerating Food Production in Sub-Saharan Africa*, Baltimore, The John Hopkins University Press for IFPRI, 1987, 417 p.

Les incertitudes qui pèsent sur les paysanneries africaines

L'incertitude est une notion polysémique qui, ici, renvoie à trois grands sens :

— Celui d'aléatoire, de non prévisible, voire de non contrôlable par l'acteur social. Les stratégies seront alors de l'ordre de la gestion sociale.

— Celui de rareté. L'incertitude porte sur la difficulté d'obtenir un bien rare. Les stratégies seront plutôt à dominante technico-économique.

— Celui d'angoisse. L'insécurité est de l'ordre de l'affectif et du sens que les acteurs donnent à leur stratégie. La gestion de l'incertitude sera dans ce cas de l'ordre de l'imaginaire et du magico-religieux.

Les paysanneries africaines sont soumises à cinq grandes incertitudes :

— La maladie ou la mort des individus, c'est-à-dire la disparition de la force de travail. Le travail est à base d'énergie humaine dans la plupart des pays africains, à l'exception de ceux qui utilisent l'énergie animale ou hydraulique. La reproduction du groupe est donc conditionnée par la bonne santé des membres du lignage et de leur capacité à travailler dans les champs.

Dans les pays d'Afrique centrale, ceci se traduit par une incertitude qui pèse sur chacun, la menace d'être accusé de sorcier en cas de malheur dans la famille. La source de ces malheurs peut être recherchée dans un conflit foncier : mauvais paiement de la location ou du don au chef de terre, par exemple (1).

— Les aléas climatiques qui menacent les récoltes. Ils sont peu menaçants dans les pays d'Afrique centrale dans lesquels la saison des pluies scande de façon assez régulière les calendriers culturels. En zone sahélienne, l'aléa est beaucoup plus important. Autrefois, une stratégie des troupeaux, des espaces de pâturage, d'utilisation des points d'eau et de dispersion des troupeaux dans des groupes voisins, permettait aux nomades de gérer cette incertitude. Aujourd'hui, d'autres stratégies sont à mettre en place.

— L'accès à la terre. Dans la plupart des pays africains, il n'y a pas d'incertitude de principe quant à l'appropriation du foncier, du moins dans les zones non soumises à immatriculation. La filiation patri ou matrilineaire sert de garantie, ainsi que l'alliance. La parenté permet à tous un accès à la terre, même s'il existe des formes de concurrence entre groupes ou entre individus.

(1) A l'inverse d'autres régions, aujourd'hui, le risque n'y est pas celui d'un développement des paysans sans terre, mais d'une terre sans paysan, en raison de la désertion des paysans.

Ainsi, dans certains pays à forte concentration démographique comme Madagascar (2), il peut exister des jeunes paysans sans terre. Le problème peut aussi se poser autour des villes. Ici, l'incertitude devient rareté (3).

En comparaison avec l'Amérique latine, il y a peu d'enjeu, en Afrique traditionnelle, autour de la distribution du foncier. Il n'y a pas globalement de problème latifundiaire ou minifundiaire.

Par contre, la rareté peut jouer pour l'accès aux sols riches qui peuvent être en quantité limitée. Au Congo, les sols de forêt, favorables à la culture du manioc, culture stratégique du point de vue alimentaire, font l'objet d'un traitement social de gestion de la rareté : une gestion collective de ces sols par rotation égalitaire, suivant le même modèle qu'une tontine de l'épargne (4).

— La reproduction écologique des sols et des forêts. Cette incertitude est mal perçue aujourd'hui par les dirigeants africains. Les paysans, du fait de la pression du marché, ont souvent détruit une partie de leur écosystème par une exploitation trop intense des terres et des forêts. La pression entraîne une diminution des jachères. L'incertitude qui pèse sur les conditions mêmes de la reproduction du village ou du lignage est parfois proche du risque majeur, mais sur plusieurs années.

— Les aléas du marché. Les revenus agricoles sont directement liés, au moins pour la partie commercialisée, aux débouchés du marché. Or, les producteurs sont peu organisés face au marché. Il pèse donc comme une incertitude dont les paysans ne contrôlent pas les règles du jeu. Le moyen le plus classique de gestion de cette incertitude est la constitution de fait de réseaux commerciaux « informels » entre la ville et la campagne sur une base sociale lignagère ou régionale.

La gestion de l'incertitude des systèmes fonciers africains renvoie à trois grandes stratégies :

— Une stratégie technico-économique qui relève de la gestion du terrain (rotation des cultures, assolement, nombre de sarclages,

(2) J. PAVAGEAU, *Jeunes paysans sans terre à Madagascar*, Paris, L'Harmattan, 1981, 206 p.

(3) R. VERDIER, A. ROCHEGUDE, *Système foncier à la ville et au village*, Paris, L'Harmattan, 1986, 297 p.

(4) D. DESJEUX, *Stratégies paysannes en Afrique noire, le Congo ; essai sur la gestion de l'incertitude*, Paris, L'Harmattan, 1987, 247 p.

jachère). Son principe de base est la diversification des risques par une utilisation des potentialités du terrain.

STRATÉGIES PAYSANNES AU BURKINA FASO

Dans un village du Burkina, des Volontaires du Progrès (VP) lancent un projet de barrage dont l'objectif est de permettre une nouvelle organisation du terrain autour du développement du maraîchage. Les paysans semblent participer avec enthousiasme à la construction du barrage.

En réalité, le maraîchage ne se développe pas comme prévu et le barrage est peu entretenu. A côté de l'objectif agricole officiel des VP, les paysans développent une stratégie sociale souterraine qui doit leur permettre d'accéder au pouvoir urbain. La conquête de la ville passe par celle de l'administration. Elle est indispensable pour avoir accès aux décisions qui influencent la vie du village (route, écoles, pharmacie, etc.). « Investir l'administration, c'est en quelque sorte orienter favorablement le robinet à avantages sur le village ». Avoir des ressortissants du village en ville permet donc de mieux contrôler les incertitudes de la redistribution de la richesse des urbains, de l'État ou de l'aide internationale. L'objectif prioritaire n'est donc pas le barrage, mais la construction d'une école pour former des diplômés capables d'entrer dans l'administration. Mais pour obtenir une école, il faut une aide extérieure. Or, les paysans ont compris que pour avoir cette aide, il fallait montrer des signes de « participation », de « prise en main par les populations elles-mêmes », c'est-à-dire correspondre au discours humanitaire des ONG (organisations non gouvernementales). Le barrage représente ce « signe » de bonne volonté, grâce auquel ils espèrent obtenir l'aide financière à la construction d'une école. Il représente la première étape d'une stratégie de réseau social qui doit leur permettre d'investir petit à petit les centres de décision politico-administratifs.

— Une stratégie sociale qui permet à la fois de gérer l'appropriation du foncier et l'accès à la terre suivant une logique lignagère collective. Elle garantit à tous un accès minimum à la terre. Son extension dans la sphère du marché ou de l'urbain se traduit sous forme de réseaux sociaux qui se ramifient dans le commerce, les quartiers et l'administration. Le réseau social ethnico-lignager est une forme de gestion de l'incertitude parce qu'il permet un minimum de contrôle sur la circulation des biens agricoles, un minimum d'informa-

tions sur la ville, voire un poids sur les prises de décisions politico-administratives (5).

— Une stratégie culturelle par une régulation dans l'imaginaire magico-religieux des conflits fonciers et par une gestion collective, suivant un modèle culturel de résolution des problèmes, la tontine, de la circulation de l'accès à la terre.

La gestion paysanne de l'incertitude foncière renvoie d'un côté à une stratégie de prévoyance dont le principe est de se prémunir contre les aléas et de l'autre, à une stratégie de régulation dont le principe est d'introduire une régularité sociale dans la rareté et l'incertain.

Pour aller plus loin...

DESJEUX (D.), *Stratégies paysannes en Afrique noire, le Congo, essai sur la gestion de l'incertitude*, Paris, L'Harmattan, 1987, 247 p.

THÉBAUD (B.), *Élevage et développement au Niger*, Paris, BIT, 1988.

VERDIER (R.), ROCHEGUDE (A.), *Systèmes fonciers à la ville et au village*, Paris, L'Harmattan, 1986, 297 p.

21-3 Les citadins et le droit à la ville : des stratégies diversifiées

Gerti HESSELING

Le foncier urbain est un enjeu crucial engendrant des stratégies diversifiées des populations urbaines africaines qui revendiquent le droit à la ville.

Qui sont ces citadins et quels peuvent être les facteurs déterminant leurs stratégies foncières et résidentielles ? Il y a plusieurs façons d'aborder cette question.

(5) D. DESJEUX, *Le sens de l'autre, stratégies, réseaux et cultures en situation interculturelle* (sous presse) 1991.

Les citadins africains : plusieurs typologies, stratégies diversifiées

Dans les années soixante, l'architecte britannique J. Turner développa une typologie du citadin (cf. Turner, 1968, 1976), basée sur les objectifs économiques et les stratégies individualistes du citadin. Son approche n'est que partiellement applicable dans le contexte africain dans la mesure où elle néglige les structures sociales et culturelles qui sont déterminantes pour mieux comprendre le comportement du citadin africain (1).

Dans la théorie urbaine plus récente, développée entre autres par l'APREFA, l'espace urbain est considéré comme l'enjeu de stratégies complexes ayant une dimension défensive (la sauvegarde de droits fonciers) et positive (assurer les conditions de reproduction du réseau familial). Une telle approche semble plus appropriée pour rendre compte des spécificités sociales et culturelles dans les villes africaines. Dans cette théorie, quelques notions sont essentielles et il convient de les définir brièvement.

L'espace urbain fait l'objet de demandes diverses et concurrentes quant aux fonctions, utilisations et formes d'appropriation. Les citadins qui expriment de façon plus ou moins explicite ces demandes, se différencient d'après leur provenance, les moyens dont ils disposent et les objectifs qu'ils poursuivent.

La provenance des citadins est facile à déterminer par des indices d'origine géographique des occupants de parcelles urbaines. On pourra étudier la disparité de ces indices dans diverses villes ou, à l'intérieur d'une même ville, dans divers quartiers, ainsi que leur évolution dans le temps. Par la suite, ces indices peuvent être mis en relation avec les différents statuts des habitants :

* statut socio-familial : chef de famille, (co-)épouse, veuve, enfant, parent hébergé, etc. ;

* statut foncier : propriétaire ou non-propriétaire, locataire, squatter, occupant à titre précaire ou mal défini, etc. ;

* statut économique : emploi salarié, secteur informel, activité agricole, etc.

La notion de moyens recouvre une réalité plus complexe ; ils ne se limitent pas seulement aux moyens financiers (le capital économi-

(1) J. TURNER, *Housing by the people : Towards Autonomy in Building Environments*, London, Marion Boyars, 1976. La philosophie « libérale » de Turner a, pendant une certaine période, grandement influencé la politique urbaine dans le Tiers monde mettant l'accent sur la promotion de l'« auto-construction ». Pour une critique de ses idées, cf. P. Ward (ed.), *Self-help housing, a critique*, London : Mansell Publishing, 1982. Voir également A. Osmont, notice 22-2.

que : revenus, valeur marchande du sol et du logement), mais ils concernent aussi le capital social et culturel : les atouts (information, autorité, prestige, etc.) dont dispose le citadin et qui lui permettent, dans une situation donnée, de vivre des relations de pouvoir, de peser dans une procédure de négociation pour avoir accès au sol et au logement. Ces moyens sont déterminants pour mettre en œuvre les objectifs poursuivis par le citadin.

Les objectifs des citadins sont les buts, avoués et réels, qu'ils cherchent à atteindre : un emploi, la scolarité des enfants, une parcelle, un logement, etc. Les objectifs peuvent être repérés en étudiant les pratiques (à court terme) des citadins à l'aide d'interviews ou de questionnaires. En simplifiant quelque peu, on pourrait grouper les objectifs que les citadins africains cherchent à atteindre sous un dénominateur commun : la recherche de sécurité. La sécurité qu'on cherche à promouvoir peut être foncière, résidentielle, économique, alimentaire.

Inutile de dire, enfin, que la sécurité foncière n'est pas un concept fixe et objectif, dépendant uniquement de la légalité du titre foncier. La sécurité foncière est autant une question de perception par le citadin qu'une catégorie juridique.

La stratégie (2), enfin, peut être définie comme la façon dont un acteur réalise ses divers objectifs en fonction des contraintes auxquelles il est soumis et des moyens dont il dispose. Les stratégies ne sont pas directement observables, mais (re)construites par le travail du chercheur. Or, on peut mieux différencier les divers types de citadins en analysant leurs stratégies foncières, déterminées par les contraintes que les populations urbaines vivent et par les objectifs qu'elles se proposent d'atteindre.

Dans ce cadre, nous parlerons d'abord des systèmes résidentiels ayant comme objectif le maintien de la solidarité familiale ; ensuite, nous aborderons les différents modes de sécurisation utilisés par des citadins à la recherche d'un logement et nous terminerons par les stratégies foncières en relation avec la recherche d'une sécurité alimentaire et économique.

(2) G. HESSELING et P. MATHIEU, « Stratégies de l'État et des populations par rapport à l'espace », in B. CROUSSE, É. LE BRIS et É. LE ROY, *Espaces disputés en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1986, pp. 309-324.

UN SYSTÈME RÉSIDENTIEL DANS L'AGGLOMÉRATION DAKAROISE

Dans une étude réalisée au Sénégal, Annik Osmont a identifié un tel système résidentiel situé à Rufisque et à Dakar, où les membres du groupe familial circulent entre plusieurs lieux d'habitation. Elle a repéré la localisation des membres du groupe familial en différents lieux de résidence, analysé la logique dynamique à travers les nombreux changements intervenus, et vérifié si elle correspond à une stratégie familiale d'intégration à la société urbaine.

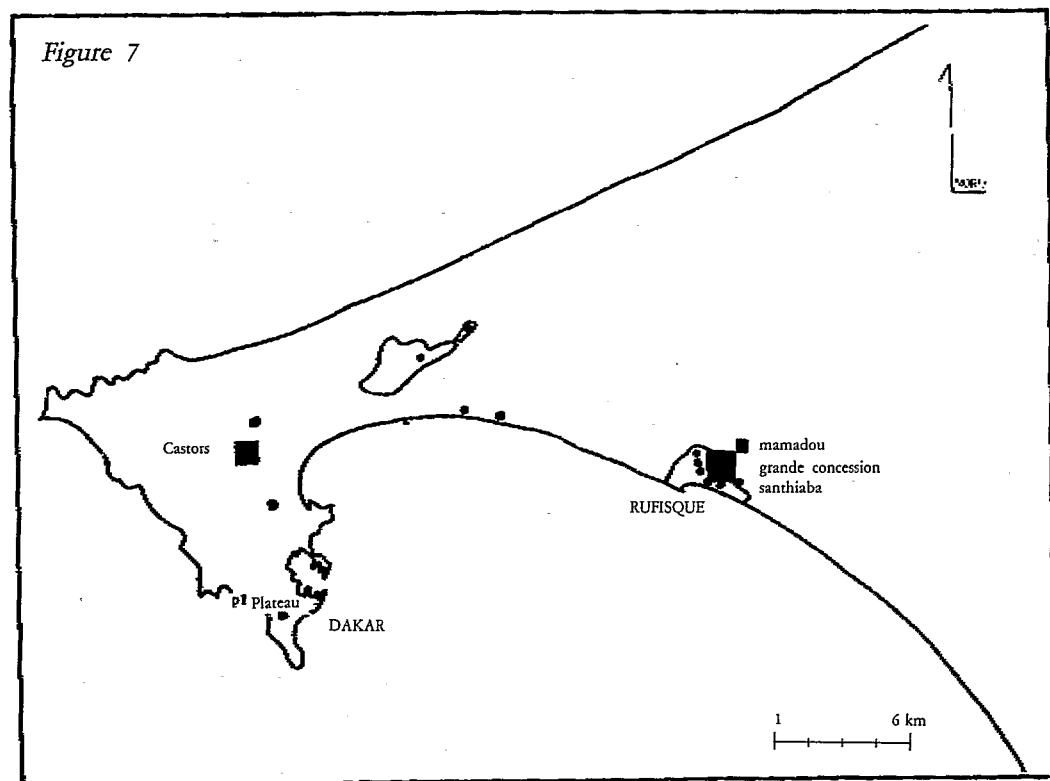
La résidence principale, désignée par la famille comme « la grande concession » joue dans ce système le rôle de l'unité et de la cohésion de la famille, mais aussi de refuge pour ceux qui ont, parfois temporairement, des problèmes, tandis que les deux autres maisons représentent plutôt la modernité et la réalité d'une intégration urbaine.

La conclusion est que l'intégration à la ville ne se joue pas au niveau d'individus ni de lieux d'habitation isolés, mais au niveau d'un groupe familial.

Source :

OSMONT A., « Stratégies familiales, stratégies résidentielles en milieu urbain : un système résidentiel dans l'agglomération dakaroise », dans É. Le Bris, A. Marie, e.a., 1987, pp. 115-175.

Beaucoup de recherches urbaines s'appuient sur des notions couramment adoptées, mais inadaptées à la situation africaine : celle du ménage correspondant évidemment à la famille monogamique et nucléaire, et celle du logement considéré comme unité de résidence de la famille. Des recherches récentes ont montré que des familles résolvent partiellement leur problème du droit à la ville en constituant un système résidentiel : un système de résidences articulées spatialement et socialement qui constituent des lieux d'hébergement plus ou moins provisoires pour les membres de la famille. Ainsi, le groupe familial étendu, composé par un groupe de filiation unilatéral ou bilatéral, constitue un des lieux stratégiques où les individus s'efforcent de résoudre des contradictions globales au niveau des pratiques



Principaux lieux de résidence dans le Cap vert de la famille étudiée

économiques, sociales et idéologiques engendrées par le processus d'urbanisation. Le système résidentiel paraît être le support spatial de la famille africaine et de ses stratégies, visant à long terme à assurer la reproduction du réseau familial.

Une telle approche pourrait mener à une première typologie des citadins, déterminée par le statut socio-culturel des individus au sein de la famille :

- * chef de famille, responsable de la stratégie résidentielle et de la mobilité sociale ;
- * dépendants directs soumis à la stratégie de mobilité sociale ;
- * catégories vulnérables (veuves, migrants temporaires) trouvant protection dans la solidarité familiale.

Pour rendre compte de la relation entre le foncier urbain et les systèmes résidentiels, une observation anthropologique fine sur une longue période est nécessaire. Parmi les méthodes de recherche indiquées, il importe de noter :

- le relevé et l'analyse de la généalogie familiale ;
- l'analyse des modalités de l'accès au sol urbain (histoire de quartiers) ;
- l'étude de l'évolution de la réglementation foncière et urbaine comparée aux pratiques foncières et immobilières.

Foncier et logement

La croissance régulière de la population dans les villes africaines a engendré une demande croissante de terrains urbains et une crise du logement. Or, en Afrique, la résolution de la question du logement passe essentiellement par une large distribution du sol. Une telle politique foncière visant à lier la « propriété » foncière à l'accès au logement ne rend cependant pas compte du fait que nombre de quartiers populaires dans les villes africaines comptent beaucoup de locataires, voire parfois plus de locataires que de propriétaires occupants.

De plus, une grande partie de la population urbaine (les plus démunis, mais, dans une mesure croissante, il s'agit également d'une partie de la classe moyenne en voie de paupérisation), se trouve sur le plan juridique dans une situation marginale, illégale. Ces citadins, qui se sont installés soit par l'intermédiaire d'un promoteur immobilier privé soit par occupation irrégulière, n'ont aucun titre officiel sur le terrain qu'ils occupent et se trouvent souvent dans une situation assimilée à celle de « squatters ».

Ces constats mènent à une deuxième typologie de citadins, basée sur le statut foncier ou le statut locatif.

LE MARCHÉ LOCATIF D'ABIDJAN

Dans la capitale de la Côte-d'Ivoire, l'importance des migrations, internes et internationales, et la brièveté des séjours ont favorisé le développement d'un marché locatif important. Le sol y est approprié, légalement ou non, pour construire dans un but essentiellement locatif. Actuellement, plus de sept citadins sur dix résident dans un habitat dénommé « cour commune » dans le langage usuel. Un exemple :

« A Zimbabwe (quartier précaire dans la zone industrielle), un commerçant de poissons fumés est arrivé en 1967, peu de temps après le début du peuplement du quartier. Avec les revenus de son commerce, il construit deux cours en planche, l'une où il habite, l'autre qu'il loue et qui comporte 36 portes louées à 3 000 F CFA chacune, ce qui lui procure un revenu mensuel locatif de 108 000 F CFA dans le quartier auquel s'ajoute le revenu de 38 portes (deux cours) dans un quartier précaire de Koumassi louées à 3 500 F CFA la porte. A situation précaire (emploi dans le secteur informel, nationalité étrangère), revenus précaires (logement en bois toujours menacés de démolition) ! »

Voilà un exemple qui montre clairement comment les citadins peuvent utiliser des stratégies visant à s'adapter à la précarité.

D'après l'étude sur les cours d'Abidjan, les acteurs impliqués dans le système des cours appartiennent à diverses catégories de citadins : utilisant tous des stratégies propres aux objectifs visés. Du côté de l'offre, il s'agit non seulement de propriétaires coutumiers, mais aussi de premiers occupants et de promoteurs immobiliers, tandis que du côté de la demande, toutes les catégories de locataires sont représentées.

Sources :

ANTOINE (Ph.), DUBRESSON (A.) et MANOU-SAVINA (A.), *Abidjan « côté cours »*, Paris, Karthala, ORSTOM, 1987.

Parmi les « propriétaires »-occupants (bénéficiant d'un titre foncier sûr ou d'un titre précaire), on peut distinguer deux types :

* les propriétaires qui poursuivent des stratégies défensives : ils recherchent la sécurité foncière pour avoir la sécurité du logement, pour eux-mêmes et pour les membres de la famille ;

* les propriétaires fonciers qui poursuivent des stratégies spéculatives dans le but d'obtenir une rente foncière ou des revenus locatifs.

Parmi les locataires, il convient de distinguer les deux types suivants :

* les locataires (certains migrants récents, célibataires) qui aspirent à devenir eux-mêmes, dans le plus long terme, des propriétaires occupants. Ils opèrent sur le marché foncier et développent des stratégies foncières appropriées ;

* les locataires (travailleurs saisonniers, certaines femmes, les couches populaires les plus démunies) qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent ou ne veulent devenir propriétaires d'un terrain pour y construire. Leurs stratégies adaptées au marché locatif populaire, peuvent varier d'une simple stratégie de survie au jour le jour à une stratégie de mobilité possible. Notons d'ailleurs que, dans le locatif populaire, la partie foncière du loyer est souvent plus importante que la partie immobilière ;

* les « squatters », enfin, qui ont eu recours à des pratiques illégales pour s'installer, tenteront de se prémunir contre les effets des interventions étatiques en développant, selon leurs moyens et en fonction des contraintes rencontrées, des stratégies de « débrouillardise ». S'ils n'arrivent pas à régulariser leur situation ou à sécuriser tant soit peu leur maintien sur la parcelle (par exemple en entrant dans un système de clientélisme ou en adaptant leur construction aux normes officielles), ils essayent parfois d'anticiper sur la régularisation imminente ou attendue d'une autre zone urbaine en y acquérant un nouveau terrain (et cela se fait de nouveau en dehors des règles officielles). Les résultats de ces stratégies sont pourtant souvent aléatoires et une grande partie de cette catégorie risque d'être des « exclus » éternels de la ville légale.

Foncier et accès à l'emploi

La recherche de la sécurité alimentaire et économique est au centre des objectifs poursuivis par les citadins. Ceux-ci ont besoin d'une sécurité foncière et/ou résidentielle pour améliorer leur vie et parfois simplement pour survivre en milieu urbain.

L'attraction des villes, malgré l'absence d'une économie moderne et une insuffisance d'emplois pour assurer des revenus monétaires à la population urbaine, entraîne une pression énorme sur le marché du travail.

La relation « foncier/accès à l'emploi » recoupe en partie la relation « foncier/systèmes résidentiels », que nous avons traitée ci-dessus : les stratégies de solidarité familiale, l'articulation du secteur informel au secteur moderne reposant sur des relations de parenté, par exemple, constituent des modes de sécurisation économique. Il en est de même quand on croise la relation « foncier/accès à l'emploi » avec la relation « foncier/logement » : les stratégies de mobilité sont fonction du marché locatif qui se développe dans certains quartiers, zones d'emploi.

Basée sur le statut socio-économique, une troisième typologie de citadins, développant des modes de sécurisation propres, se dessine :

- * les salariés ayant des revenus plus ou moins stabilisés, ce qui leur donne en principe un accès plus facile à un terrain pourvu d'un titre légal ou au parc de logements légal. En fonction de leur statut foncier du moment, ainsi que de leur statut socio-culturel au sein de la famille, ils poursuivront des stratégies foncières appropriées (stratégies de mobilité, stratégies spéculatives ou défensives selon le cas) ;

- * les travailleurs dans le secteur informel ayant en général des revenus moins stables, mais pas nécessairement moins élevés que les salariés. Comme ils auront difficilement accès aux programmes de logement public ou aux crédits officiels, ils sont souvent obligés de rester dans la précarité foncière et résidentielle. Pour beaucoup d'entre eux, les stratégies foncières seront par conséquent marquées de « débrouillardise » visant à assurer la survie au jour le jour ;

- * les citadins ayant des activités agricoles les combinent souvent avec un travail dans le secteur moderne ou informel. Représentants de la continuité entre l'ordre urbain et rural, ils se laissent inspirer dans leurs stratégies par des conceptions foncières autochtones adaptées à la situation urbaine. Une catégorie à part est formée par les fonctionnaires exploitant des vergers et jardins à la périphérie des villes et poursuivant des stratégies foncières opportunistes et souvent spéculatives ;

- * les sans-emplois comprennent grosso modo deux types. Il y a les nouveaux migrants dont les objectifs sont la recherche d'un emploi et d'un logement et qui utilisent des stratégies de solidarité familiale ou villageoise en faisant appel à un tuteur. Les autres font partie de l'armée des « squatters » développant des stratégies de « débrouillardise ».

Il est clair que les trois typologies de citadins, développées sur la base de leur statut socio-culturel, foncier et socio-économique, constituent une simplification de la réalité urbaine. Chaque citadin est membre de plusieurs groupements sociaux à la fois et réunit une

combinaison unique de statuts spécifiques en fonction des rapports sociaux du moment. En décomposant les différents statuts, en analysant les rapports de force et en tenant compte des moyens dont dispose le citadin et des contraintes auxquelles il est soumis, le chercheur pourra identifier et expliquer les stratégies déployées par le citadin afin d'atteindre une plus grande sécurité foncière.

Le foncier urbain et les autorités locales

Jusqu'ici, la majorité des citadins africains a réussi à accéder au sol et à construire leur logement grâce à leurs propres stratégies et sans aide ou intervention positive de l'État, sans système de crédit organisé, avec des techniques de construction rudimentaire et malgré la rareté des emplois stables et la faiblesse des revenus. Cela ne veut pourtant pas dire que l'État à l'échelle locale soit un acteur absent sur la scène foncière urbaine. Bien au contraire : toutes les tâches en matière foncière et d'urbanisme (aménagement du territoire, mise en place des infrastructures, production et attribution des parcelles à bâtir et politique du logement) se trouvent officiellement entre les mains des autorités publiques. Mais, pour des raisons multiples, ces autorités, dépassées par le rythme de croissance urbaine, ne sont pas capables de jouer le rôle qui leur est dévolu. Cela n'empêche pas que les citadins, à la recherche d'une sécurité foncière et résidentielle, soient obligés de tenir compte des stratégies étatiques. Ces stratégies sont extrêmement variables, dépendant de facteurs multiples (rapports de forces politiques, conflits de compétence entre services, etc.) et vont d'un non-interventionnisme volontaire ou laxiste jusqu'à l'application stricte et autoritaire des règles officielles. Ces stratégies peuvent constituer autant une contrainte pour les citadins vulnérables qui ne peuvent faire appel à des réseaux politiques et sociaux protecteurs qu'un atout pour les citadins qui savent manipuler les règles du jeu foncier en leur faveur.

Pour aller plus loin...

LE BRIS (É.), MARIE (A.) e.a., *Famille et résidence dans les villes africaines*, Paris, L'Harmattan, 1987.

MASSIAH (G.) et TRIBILLON (J.-F.), *Villes en développement*, Paris, La Découverte, 1988.

TURNER (J.), « Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Modernizing Countries », *AIP Journal*, novembre 1968, pp. 354-363.

21-4 Les usagers doivent-ils disposer de droits et lesquels ?

Émile LE BRIS

Les planificateurs mettent généralement l'accent sur la discipline commune à faire respecter par la voie prescriptive ou à travers des procédures négociées. La fonction d'appropriation du sol renvoie de fait à la façon de modeler la société et de construire l'État, lequel ne se laisse pas facilement dessaisir de son pouvoir quotidien de contester aux usagers leurs droits sur le sol ou d'en limiter la portée.

Le débat, formulé en termes généraux, est celui qui oppose justice et efficacité. Comment trouver un équilibre entre l'exigence d'équité qui impose un contrôle social de l'accès au sol et la satisfaction de l'aspiration humaine à l'appropriation sans restriction, seule garante, de l'avis général du moment, du plein épanouissement des initiatives privées.

Les choses ne sont pas si simples, rapportées à un environnement socialement et historiquement déterminé. En Afrique, des systèmes juridiques étatiques et non étatiques se trouvent imbriqués de façon complexe et, de cette imbrication entre droits traditionnels coutumiers, étatiques et populaires, naît une cohabitation ambiguë, sinon une confusion entre droit civil et « droit des gens », entre l'autorité reconnue aux chefs traditionnels et le pouvoir réservé exclusivement à l'administration publique.

La multiplicité des modes de gestion foncière et de tenure conduit, le plus souvent, hors du centre-ville, à une grande précarité des garanties offertes à l'occupant. Passons en revue quelques situations-types :

— Certains lotissements, promus par l'État, ont fait l'objet d'une concession provisoire pouvant déboucher, soit sur l'attribution d'un titre de propriété, soit sur un droit réel immobilier (emphytéose ou droit de superficie) (1) (voir encadré p. 216).

(1) *Droit de superficie* : nom donné au droit de propriété portant sur les constructions (édifices), plantations et autres superficies (superficies : désigne, dans certaines expressions —

— D'autres lotissements, sommairement inventoriés sur les registres domaniaux, font l'objet d'une attribution sous le régime du simple permis d'habiter (2).

— Hors du périmètre urbain, le découpage du sol s'opère par morcellement « de fait » et reconversion à l'habitat de terrains régis par le permis d'occuper (3) qui n'offre que fort peu de garanties à l'occupant face aux propriétaires coutumiers ou à la puissance publique.

Ce décalage constaté entre un droit limité et la précarité de son application est générateur de revendications populaires visant, souvent contre les systèmes de droits traditionnels, une intégration au cadre normatif officiel.

J.F. Tribillon considère qu'il est bon de fixer des règles du jeu simples reconnaissant à ceux qui n'en ont pas des droits élémentaires à la ville et à la sûreté foncière de leur habitat. Il faut, pour cela, faire en sorte que nul ne puisse revenir en droit sur des avantages conquis par un groupe défavorisé (régularisation par exemple) : c'est que J.F. Tribillon appelle le « droit-cliquet ». Il est souhaitable aussi que, dans le but d'ajuster les rapports juridiques formels aux rapports sociaux réels, l'on s'achemine vers un droit expérimental et transitionnel tenant le plus grand compte de conduites récurrentes qui finissent par s'ériger en normes mieux acceptées que les lois et règlements.

Un exemple spectaculaire est celui de l'indemnisation de déguerpissement des occupants coutumiers où l'on délaisse le plus souvent la loi écrite pour des modes de règlement négociés acceptés par tous.

C'est dans cette perspective qu'il faut poser le problème de la sécurité de la tenure trop vite assimilée, dans la plupart des cas, à la généralisation de la propriété privée seule garante, estime-t-on peut-être un peu hâtivement, d'une réelle mobilisation de l'épargne et, par conséquent, du dynamisme de l'auto-aménagement. Ne faut-il pas sortir de l'impasse d'une urbanisation fondée sur la micro-propriété assortie de la technique classique des autorisations administratives provisoires pour, du moins dans les zones d'habitat non légal, définir une simple règle du jeu permettant de passer les compromis susceptibles de sécuriser les occupants ?

édifices et superficies — tout ce qui est édifié ou cultivé, et se trouvant au-dessus du sol, appartient en principe au propriétaire du sol, par accession) dans les cas où la propriété de ces choses est dissociée de la propriété du sol.

(2) Cf. encart suivant.

(3) Cf. infra.

PERMIS D'HABITER

Dans le cadre de la législation africaine et coloniale sur le domaine privé urbain, divers textes ont institué le régime du permis d'habiter.

1. A l'origine, ce permis peut s'analyser comme une autorisation administrative donnée à un chef de famille et lui accordant le droit d'habiter une parcelle du domaine. Elle lui est expressément attribuée par l'autorité municipale ou locale au sein d'un quartier réservé à cet effet.

Le permis d'habiter est attribué à la population indigène dépourvue de moyens financiers. Il est délivré gratuitement. Le bénéficiaire ne paie aucun loyer mais doit personnellement occuper et habiter sa parcelle. Il ne peut ni la louer ni la céder. Il est simplement et personnellement titulaire d'un droit d'occupation.

S'il désire construire, il devra se conformer à des règles minimum de voirie, de salubrité et d'urbanisme. Il n'a en aucune manière l'obligation de mettre en valeur sa parcelle en fonction d'un éventuel cahier des charges. Les règlements d'hygiène relatifs aux constructions susceptibles d'être édifiées dans ces quartiers sont d'ailleurs très libéraux : normes, matériaux, équipements sanitaires...

Dans la plupart des législations, à l'origine, le « permissionnaire » n'a pas le droit d'ouvrir un commerce. Il ne peut qu'habiter.

S'il quitte le pays, il doit remettre sa parcelle à l'administration sans pouvoir exiger d'elle aucune indemnité correspondant à la valeur des constructions et aménagements.

L'autorité publique se réserve le droit de reprendre les parcelles ainsi attribuées lorsque l'utilité publique et les nécessités urbanistiques l'exigent. L'administration ne verse aucune indemnité mais doit assigner au « déguerpi » un nouvel emplacement. Elle doit le recaser.

2. Le régime du permis d'habiter a notablement évolué. Certaines législations ont exigé du bénéficiaire le paiement d'une somme d'argent correspondant aux frais de bornage. Cette somme est forfaitaire. Elle est versée au moment de l'attribution de la parcelle. La tendance actuelle la plus évidente est de faire payer sous une forme ou sous une autre une redevance annuelle au permissionnaire et de faire échec par tous moyens au principe originel de la gratuité. Puisque les textes instituant le régime du permis d'habiter n'obligent pas le bénéficiaire à verser un loyer, une municipalité pourra tourner la loi en décidant le recouvrement d'une « taxe spéciale » ou d'une « contribution exceptionnelle ».

En cas de déguerpissement ou de réduction de la parcelle pour cause d'utilité publique, la plupart des législations prévoient aujourd'hui le versement d'une indemnité correspondant au dommage subi. Ce dommage est celui subi par les constructions et aménagements. Il ne correspond en aucun cas au paiement du prix du sol, puisque le terrain reste la propriété de l'État. En cas de recasement, l'indemnité versée correspond bien souvent, si la construction est démontable, au dommage subi du fait du démontage, du transport et du remontage.

Les textes nouveaux ont autorisé le bénéficiaire du permis d'habiter à transférer ses droits à une autre personne contre paiement, par cette dernière, d'une somme correspondant au montant de la mise en valeur. Toutefois, ce transfert est soumis à l'autorisation préalable de l'autorité administrative.

L'innovation la plus importante consiste à admettre que le titulaire d'un permis d'habiter puisse devenir propriétaire de sa parcelle. Certains pays ont admis ce principe. D'autres ont adopté des textes particuliers pour certains lotissements seulement nommément désignés.

Deux systèmes de conversion du permis en titre de propriété ont été imaginés :

- le titulaire d'un permis d'habiter peut demander à l'administration sa transformation en concession provisoire assortie d'un cahier des charges décrivant la mise en valeur à réaliser pour se voir concéder, à titre définitif et en toute propriété, la parcelle en question ;
- le titulaire du permis peut, s'il a réalisé une certaine mise en valeur décrite par les textes réglementant le permis d'habiter, demander que le terrain lui soit vendu en toute propriété (dans ce cas, le permis d'habiter vaut concession provisoire, étant entendu que le programme de mise en valeur est moins important que pour une concession urbaine ordinaire).

PERMIS D'OCCUPER

Le permis d'occuper est une création de la législation domaniale africaine. Il n'existe pas dans tous les États, du moins sous cette appellation. Et, même si la dénomination est variable, l'institution est toutefois assez répandue.

Par permis d'occuper, il faut entendre ceci : toute autorisation à durée déterminée, délivrée par l'administration, et accordant à un par-

ticulier un simple droit (mais peut-on encore parler de « droit ») d'installation sur le domaine privé de la collectivité publique.

Le terme « permis d'occuper » peut servir à désigner deux situations différentes juridiquement, mais socialement très proches :

1. Le permis d'occuper n'est parfois qu'une forme mineure et dégradée du permis d'habiter.

Le permis d'occuper est une sorte de permis d'habiter à durée déterminée mais qui n'autorise pas le titulaire à :

- demander *in fine* l'attribution d'un titre de propriété après réalisation d'une certaine mise en valeur,
- exiger une indemnité de déguerpissement pour le montant du dommage matériel subi du fait du retrait de l'autorisation (par ailleurs le recasement n'est pas assuré).

Toutefois, ce type de régime d'occuper s'applique soit à un espace non loti mais cependant immatriculé au nom de la collectivité publique, soit à un espace domanial loti suivant la procédure classique.

2. Le permis d'occuper peut n'être qu'une autorisation précaire et révocable d'installation ou d'habitation délivrée par l'administration aux risques et périls du bénéficiaire et sur un terrain qui n'a été encore ni domanialisé, ni loti.

- La délimitation des « parcelles » (quand elle est faite) est extrêmement imprécise ; l'administration se contente d'assigner à chacun un morceau de terrain.

- Tant que l'espace considéré n'a pas été immatriculé au nom de la collectivité publique cette dernière ne peut garantir l'occupant contre les protestations éventuelles des titulaires de droits coutumiers.

- Le permis d'occuper peut n'autoriser que des constructions légères, en matériaux provisoires, ou démontables.

- Aucune indemnité n'est due en cas de non renouvellement ou de déguerpissement ; il en est de même si un plan ultérieur de lotissement vient « redresser » (comme il est dit de façon si élégante) l'ancienne parcelle.

Jean-François TRIBILLON

Pour aller plus loin...

LE ROY É., « Introduction à l'étude des droits non étatiques en Afrique noire », extrait du ch. XV : « La formation des droits non étatiques »,

L'État et le Droit, Encyclopédie juridique de l'Afrique, vol. 1, Dakar-Abidjan NEA, 1982.

TRIBILLON J.F., « Interventions foncières dans les villes africaines : leçons d'expériences », *Le mois en Afrique*, août-sept. 1986, n° 247-248.

21-5 Grands aménagements et agro-industries

Georges COURADE

Certains projets de développement apparaissent comme des « opérations chirurgicales » de grande ampleur dans le tissu sociétal et spatial des campagnes. Ils marquent une rupture dans le paysage par les systèmes technologiques mis en œuvre et/ou le remodelage du terroir proposé. Ils matérialisent aussi, sur un espace donné, l'« intérêt national » face à l'« intérêt local », les préoccupations macro-économiques face aux impératifs de survie et aux liens socio-culturels qui se forment entre des milieux et des sociétés disposant de systèmes technologiques ne pouvant maîtriser que des espaces limités.

La greffe du modèle « productiviste »

Ces grands projets remettent en question la petite production familiale « paysanne » dans la mesure où ils s'inspirent de logiques importées sous-tendant le modèle « productiviste » (1) d'agriculture et les modes d'organisation de l'industrie. Ils tentent, d'une part, de transférer dans la gestion des systèmes ruraux de production les méthodes mises en œuvre dans le monde industriel : parcellisation des tâches, caractéristique du taylorisme, dans les blocs agro-industriels utilisant de la main-d'œuvre salariée, standardisation des produits finis, normalisation des opérations culturales et des itinéraires techniques dans les secteurs de colonisation « dirigée » ou de « plantations villageoises ». Dans ce dernier cas, les exploitants sont tenus contractuel-

(1) D. BERGMANN, « Pour une politique agricole productiviste », in *Le Monde*, 18 janvier 1983, pp. 17-19. Le débat sur le « productivisme » n'a pas eu lieu chez les africanistes... et pour cause ! On lira donc avec profit cette défense et illustration d'une agriculture hexagonale avec le moins d'exploitants possible.

lement de respecter un cahier des charges en contrepartie de la mise à disposition de parcelles aménagées, d'intrants (semences, engrais, crédit, produits phyto-sanitaires) ou de services divers en aval de la production (transformation, écoulement des produits à prix parfois garantis, etc.). Ils se proposent aussi de mettre à la disposition des exploitants encadrés ou d'utiliser dans les entreprises agricoles les résultats les plus récents de la recherche agronomique, notamment en matière de sélection variétale. Cette politique de développement agricole repose sur une « artificialisation » poussée des facteurs de production en provenance du milieu naturel. Chaque fois que possible, l'irrigation contrôlée et l'enrichissement ou la correction des sols sont proposés ou réalisés en vue de pratiquer une culture pure (une seule plante densément cultivée permettant la mécanisation et la diminution du nombre d'opérations) et continue (pas de jachère ou de repos du sol en vue d'une reconstitution « naturelle » de sa fertilité). Le souci primordial de ces projets a été de minimiser le facteur de production le plus coûteux (le travail) dans l'élaboration du produit fini. La production vise ici une demande solvable interne ou extérieure au pays et elle subit par conséquent la pression à la baisse du marché international qui diffuse des produits identiques ou de substitution à bas prix sur place. Aussi, ces grands projets qui ne subsistent que grâce à des subventions directes ou indirectes publiques, sont au bord de l'asphyxie avec l'assainissement actuel des finances publiques.

Peu de place pour les « arrangements à l'africaine »

Au sein de ce système, l'organisation sociale de l'espace qui prévalait avant n'est, et ne peut être, une préoccupation en regard de la question des potentialités des terres et du climat pour les cultures proposées, de la planité topographique pour l'irrigation et la culture mécanique et de la réponse des sols aux engrais. La logique du grand aménagement est celle de la « greffe » d'une panoplie technologique complète, assortie des relations économiques et sociales afférentes et qui ne peuvent se « marier » avec des droits traditionnels fonciers hétérogènes et parfois difficiles à établir, les derniers occupants, légitimes ou pas, revendiquant un droit éminent sur la « terre des ancêtres ». Au mieux, le grand projet prévoit des tolérances ou des accommodements, non prévus par les lois foncières, avec les ouvriers et exploitants : accès provisoire à des lopins de terre inexploités du bloc pour y effectuer des cultures vivrières, tolérances vis-à-vis d'installa-

Dans les casiers rizicoles du projet SEMRY I (Société d'expansion et de modernisation de la riziculture de Yagoua) sur les rives du Logone, à proximité de Yagoua, alors que l'on avait prévu d'attribuer des lots aux paysans massa dont l'activité avait été réduite par la mise en valeur de la plaine inondable, la société a laissé ce soin aux autorités coutumières, d'où l'instabilité de la population rizicole et des phénomènes de sous-traitance au profit de notables ou de marchands. Avec la « réhabilitation », le projet sort de la logique précédente : on remembre et on borne les parcelles et une commission tripartite (administration, société, autorités coutumières) concède les terres à des résidents identifiés en fonction de la main-d'œuvre familiale disponible et opère une décentralisation des responsabilités vers les groupes d'entraide existants (« farana »). A la suite de cette opération, les rendements à l'hectare ont progressé et la société peut récupérer ses redevances à 100 % auprès des riziculteurs, maintenant recensés (2) !

tions abusives sur les terres en attente d'utilisation. Les expropriations, toujours traumatisantes, sont du ressort de l'autorité administrative qui en fait son affaire en dehors souvent de toute procédure judiciaire, ce qui ne laisse pas espérer un débat sur les compensations légitimes. Les parcelles redistribuées dans les périmètres aménagés le sont souvent au profit de couches sociales favorisées, allochtones dans bien des cas. Ceci attise les tensions entre groupes de différentes origines, les autochtones et leurs notables « traditionnels » ne facilitant en rien l'intégration des nouveaux venus, même s'il s'agit de personnes appartenant à leur groupe ethnique, à plus forte raison les autres (comme les Igbo à la Pamol dans les années soixante (3) ! De plus, l'attribution des terres aménagées a un caractère souvent précaire et peut être remise en cause si la parcelle n'est pas cultivée selon les normes agronomiques fixées (4). Cette précarisation de la tenure (la terre à celui qui la cultive) contribue à la rotation des attributaires, ce qui nuit à la réussite économique du projet. Cette insécurité foncière s'avère peu propice à la « réhabilitation »

(2) M. ROUPSARD, 1987, *Nord-Cameroun : ouverture et développement*, Coutances, Roup-sard, 516 p. (La SEMRY : développement de la riziculture irriguée intensive, pp. 275-313).

(3) G. COURADE, « Les plantations d'Unilever au Cameroun (plantations Pamol du Came-roon limited) ou la croissance d'une firme multinationale dans une région marginale », in *Com-plexes agro-industriels au Cameroun*, Paris, ORSTOM (Trav. et Doc. de l'ORSTOM, n° 118, 1980, pp. 7-126.

(4) D.F. SIDIBÉ, « Régimes fonciers et migrations. L'expérience de l'aménagement des val-lées des Volta », in *Espaces disputés en Afrique noire : Pratiques foncières locales* (éd. : B. CROUSSE, É. LE BRIS, É. LE ROY), Paris, Karthala, 1986, pp. 187-198.

des périmètres aménagés et au transfert des charges collectives qui est en train de se réaliser, ici et là, sous la pression des institutions de Bretton Woods.

Enfin, aucune attention n'est prêtée aux terroirs vivriers adjacents, souvent soumis à rude pression de la part des familles des salariés des blocs industriels quand les densités dépassent les 50 habitants au km², et depuis que les entreprises n'assurent plus l'alimentation de leurs travailleurs. En pays bakweri même, dans la région du mont Cameroun (plantations allemandes ayant constitué le Cameroon Development Corporation en 1946), les autochtones ont été parqués dans des réserves minuscules et sur les plus mauvais sols, si bien que l'administration britannique envisagea un moment l'extension des « natives reserves » sans mettre à exécution le projet (5). Si cette forme d'« apartheid » n'est pas partout pratiquée, il n'en reste pas moins que les agriculteurs et éleveurs natifs perdent des espaces productifs, sans la moindre compensation pour ceux dont les droits d'usage ne sont pas « évidents ». Ce sont les salariés et les attributaires qui paient dans leurs relations multiples avec la périphérie non touchée par le projet, l'ensemble des fautes commises par le bloc agro-industriel ou le périmètre aménagé lors de son installation : ils sont tenus à l'écart, voire isolés, ce qui se traduit par une demande de socialisation au sein de l'entreprise. Et si l'État dégage les moyens fonciers de réalisation des aménagements — sans se soucier de la multiplicité des régimes fonciers antérieurs — il ne prête plus attention à la suite de son action et ce laisser-faire permet comme sur la rive mauritanienne du fleuve Sénégal de dégager des « arrangements » viables entre acteurs (6).

Si la périphérie des blocs agro-industriels n'arrive ni à nourrir la main-d'œuvre, ni à fournir une force de travail suffisante, les chefferies lointaines sont appelées à rabattre sur les plantations la main-d'œuvre nécessaire et l'entreprise se doit de prévoir l'achat d'un certain nombre de denrées de base disponibles pour ses employés dans ses magasins. Ceci explique aussi le rapide développement des « plantations villageoises » ou « small holder's schemes » depuis la décennie soixante-dix, forme d'agriculture contractuelle où le producteur familial devient un « ouvrier à domicile » relié à un bloc indus-

(5) G. COURADE, « Marginalité volontaire ou imposée ? le cas des Bakweri (Kpe) du mont Cameroun », *Cahiers ORSTOM*, série Sciences Humaines (1981-82), n° 2, 1982, pp. 357-388.

(6) B. CROUSSE, « Logique traditionnelle et logique d'État. Conflits de pratiques et de stratégies foncières dans le projet d'aménagement de M'Bagne en Mauritanie », in *Espaces disputés en Afrique noire : Pratiques foncières locales*, (éd. : B. CROUSSE, É. LE BRIS, É. LE ROY, Paris, Karthala, 1986, pp. 199-213.

triel : ici, plus de chasse au manœuvre et moins de palabres fonciers ou syndicaux. La Sodepalm ivoirienne a montré la voie.

Haro sur les grands projets !

On reproche beaucoup à ces grands projets. Ils conduisent à une prolétarianisation d'agriculteurs devenant manœuvres ou paysans sans terres au profit de couches privilégiées et d'entreprises extérieures. Les cultures vivrières de subsistance sont remplacées par des cultures commerciales destinées à l'exportation ou à la demande urbaine entraînant des problèmes alimentaires chez les agriculteurs locaux et les salariés ou producteurs contractuels. Plus grave, ils entraîneraient la destruction de paysanneries enracinées dans des terroirs assurant au-delà d'une production de sécurité alimentaire toute une régulation sociale qui n'est plus de mise dans les nouveaux milieux sociaux, laissés à eux-mêmes. Et l'on déplore, ici comme en Europe, « la fin des paysans ». Sans engager un débat de fonds, il convient cependant de s'interroger face à certaines visions simplistes des « genres de vie » ruraux : les sociétés bouleversées par les grands projets étaient-elles harmonieuses et égalitaires comme décrites ex-post ?

Pourquoi donc cet acharnement à vouloir faire de « grands projets » si peu efficaces économiquement et si néfastes socialement ? A l'origine des vastes projets, on trouve le plus souvent la nécessité de produire de l'électricité en grande quantité pour les citadins et l'industrie (grands barrages ennoyant de vastes espaces), d'irriguer de vastes plaines jusqu'ici sous-utilisées faute de maîtrise de l'eau pour produire des céréales importées (substitution aux importations), de redistribuer la population de manière plus rationnelle dans l'espace (installation ou réinstallation de colons expropriés ou provenant de régions densément peuplées). Les complexes agro-industriels, ces sovkhoses africains, héritiers d'anciennes plantations coloniales, servent à mobiliser pour la production des dizaines de milliers d'hectares en vue de la pleine utilisation d'usines de transformation d'une taille suffisante pour livrer des produits agro-alimentaires à des prix compétitifs aux citadins ou des produits d'exportation que les micro-exploitations familiales africaines non encadrées sont supposées ne pas être en mesure de fournir à des conditions techniques et économiques optimales... C'est au nom de ces mêmes principes que la France gaulliste, l'Amérique de Roosevelt ou les grands empires d'Asie ont aménagé des fleuves, réaménagé des deltas et conduit des politiques

d'autosuffisance appuyées sur de grands projets peu rentables à court terme, à l'abri de solides protections tarifaires ou non tarifaires.

Cet engouement pour les grands projets, justifié par la recherche de la sécurité nationale des approvisionnements chez les décideurs africains, s'avère donc être un phénomène nationaliste constant et universel. Mais les États africains ont manqué de continuité et de volonté : ils n'ont pas voulu prendre les mesures macro-économiques (tarifaires et non tarifaires) et financières (dévaluations conséquentes) qui auraient pu rendre plus compétitives leurs filières agro-alimentaires aujourd'hui en déconfiture. Suicide par laxisme ou meurtre prémédité ? En tout cas, la plupart des grands projets sont sous perfusion !

Pour en savoir plus...

Lire les différentes monographies sur les périmètres hydro-rizicoles, les complexes agro-industriels et les quelques exemples de « plantations villageoises ». Ces travaux prennent peu de recul par rapport à l'objet étudié et au « local ».

21-6 Le schéma d'aménagement foncier, outil de sécurisation de l'appropriation foncière à l'échelle locale et régionale

Étienne LE ROY

Dans la double perspective des expériences précoloniales (voir encadré) et des trames foncières (III^e partie), le schéma répond à une exigence et à six conditions :

a) Une exigence

Il faut prendre en considération les divers modes d'affectation de l'espace à des usages reconnus et organisés et, d'autre part, agencer les diverses maîtrises sur l'espace qu'induisent ces activités sans pri-

vilégier la maîtrise exclusive et absolue (droit de propriété privée) ni exclure sa concrétisation là où les enjeux fonciers l'autorisent. Il faut donc à la fois organiser institutionnellement le pluralisme juridico-foncier, reconnaître la transformation de la valeur d'usage de la terre en valeur d'échange si les investissements en travail et consensus communautaire l'autorisent et éviter les effets anarchiques d'un marché dominé par des oligopoles.

b) Six conditions

1) Le schéma d'aménagement foncier est un dispositif intégré à un schéma d'aménagement du territoire permettant de visualiser et de faire connaître — sans ouvrir de droits réels au bénéfice des particuliers — les divers modes d'appropriation reconnus à l'échelle du terroir et/ou de la région.

2) Formellement, le dispositif est une cartographie des espaces, des ressources et des activités, selon des procédés qui sont maintenant maîtrisés (1). Cette cartographie se fera à plusieurs échelles dès que la superposition des activités, donc des modes d'appropriation, exige une échelle large (au sens des géographes). Voir carte de leïdi du delta intérieur du Niger.

3) Le dispositif prend en considération toutes les activités qui s'exercent dans l'espace et qui sont reconnues, même minoritairement, comme devant continuer à s'exercer. La reconnaissance des activités peut résulter de photographies aériennes et de la télédétection sur la base de cartographies IGN ou assimilées. Leur prise en compte doit être précédée d'une enquête sur place déterminant leur importance actuelle et le degré de consensus pour l'organiser.

L'idéal est de prendre en considération tant les infrastructures « lourdes » (périmètres, axes routiers, forages, etc.) que les activités en déclin ou marginales (zones et couloirs de passage pour l'élevage, zones de stockage pour certains produits de cueillette, pour le bois de chauffe, etc.). En outre, les activités « invisibles » à certaines époques (pêcheries) ou aux yeux de certains experts en mal de modernisation (transformation d'écorces, de fruits ou de fleurs à des fins thérapeutiques) devront être signalées.

(1) Est exemplaire la cartographie des ressources naturelles du Mali en cours de réalisation à Bamako dans le cadre du programme national de gestion des ressources naturelles (PNGRN) avec l'assistance du BDPA et de la FAO.

4) Ce schéma n'est pas un cadastre, même simplifié. Il ne reconnaît pas de droits opposables aux tiers. Il identifie les activités et leurs supports pour permettre de décider de l'allocation de ressources, de l'accès aux espaces et de la gestion paritaire du foncier. Il doit permettre de sécuriser les modes d'appropriation reconnus légitimes à l'égard de tous les acteurs intervenant dans l'espace régional et singulièrement à l'égard des différentes administrations et de certains bailleurs de fonds. De façon imaginée, on pourrait écrire que le cadastre est aux droits des particuliers ce que le schéma doit devenir pour les administrations : un dispositif incontestable de détermination des modes d'appropriation à l'échelle de la collectivité.

5) Ce dispositif peut s'organiser aux échelles locale et régionale et s'articuler à des schémas d'aménagement du territoire tant à l'échelle régionale que nationale.

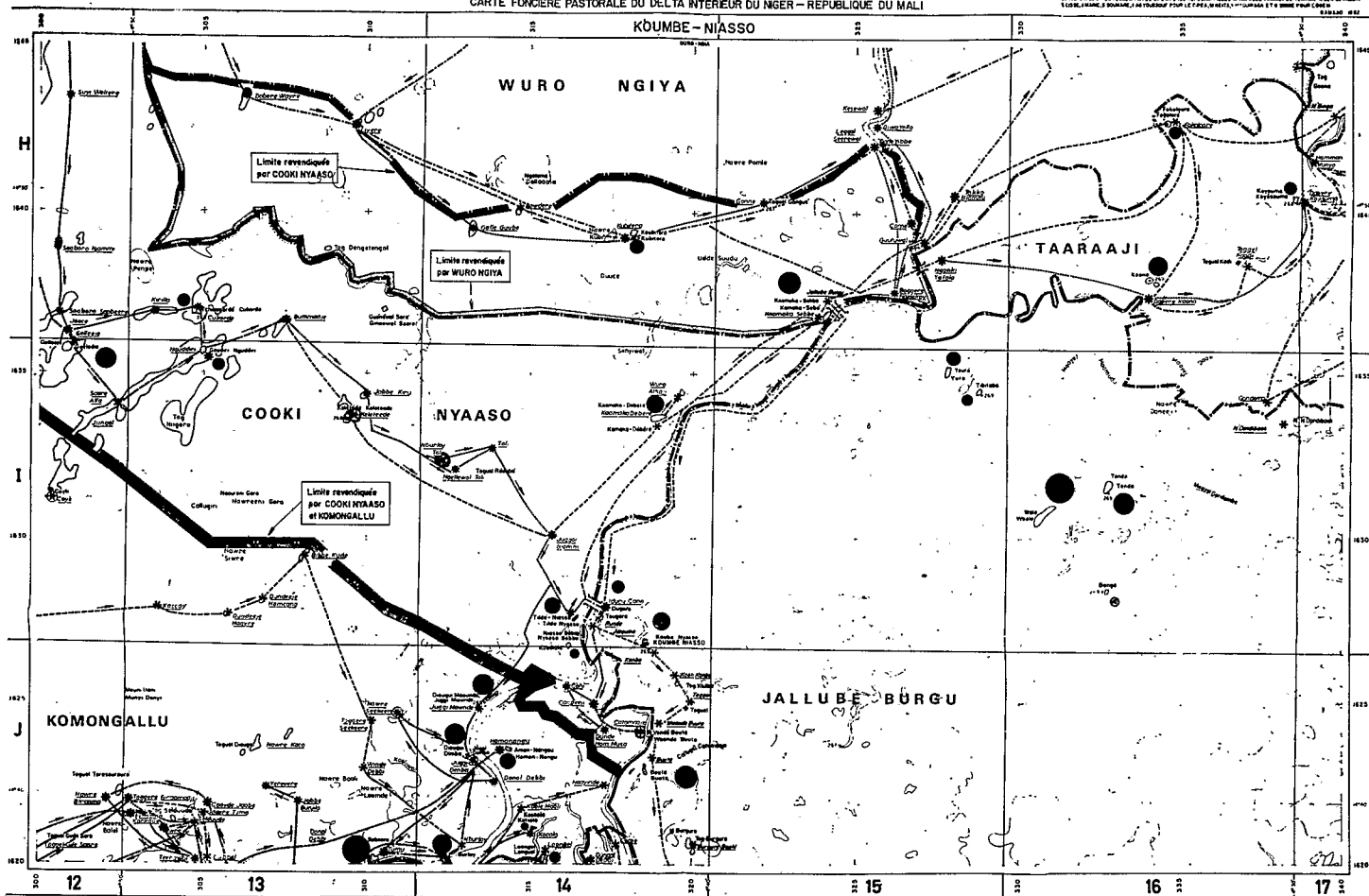
Les références locales sont ici utiles tant pour le choix d'échelles qu'en raison du souci d'assurer l'interdépendance des facteurs et spécialement des dispositifs d'aménagement de l'espace.

Le terroir villageois étant rarement pertinent, le choix de l'échelle locale se portera plutôt sur une unité plus large de type « pays » ou « canton » en référence à une géopolitique ou à l'écosystème (2). L'échelle régionale devra être appréciée en considérant les données économiques et administratives. Enfin, le lien avec le schéma d'aménagement du territoire devra être organique car c'est le même espace qui est d'une part enjeu d'une appropriation (schéma foncier), d'autre part support d'utilisation pour des activités de secteur primaire, secondaire ou tertiaire où le foncier compte de façon plus ou moins substantielle (voir supra, spécialement notice 10-7). Les transformations induites par l'urbanisation et l'industrialisation devront également être prises en considération et la consommation foncière évaluée.

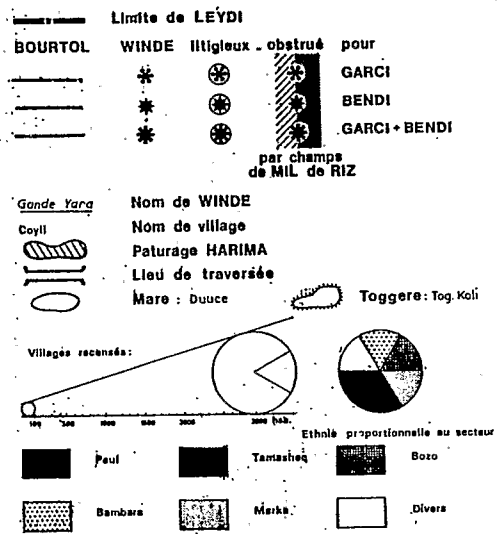
6) Ces schémas pour être valablement utilisés doivent être élaborés et adoptés de la manière la plus large et démocratique et s'inspirer pour leur élaboration des principes dégagés à propos du bilan foncier (voir notices 20-3 et 33).

(2) C'est le critère retenu par nous aux Comores pour les unités d'aménagement foncier et leurs plans d'aménagement.

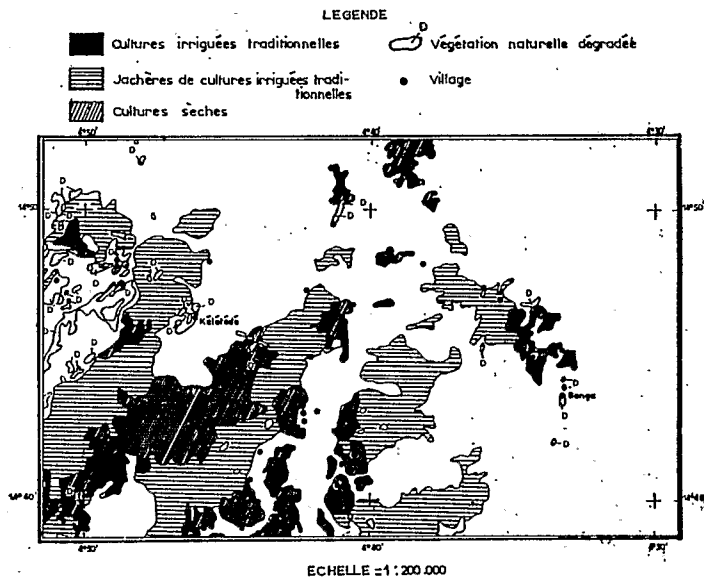
CARTE ETIENNE PEUR (COEN PARLE CPE A FORDS TOPIC GRAPHIQUES M WATWOOD TRINITY DE TERRANO A DEN ALI ALAMATI
S CISE, I KAME, S BOMARE, I AG TOUSOUP POUR LE CPE, M NEXIS, I MOURAGA ET U SIMEE POUR COEN M



LEGENDE FONCIERE



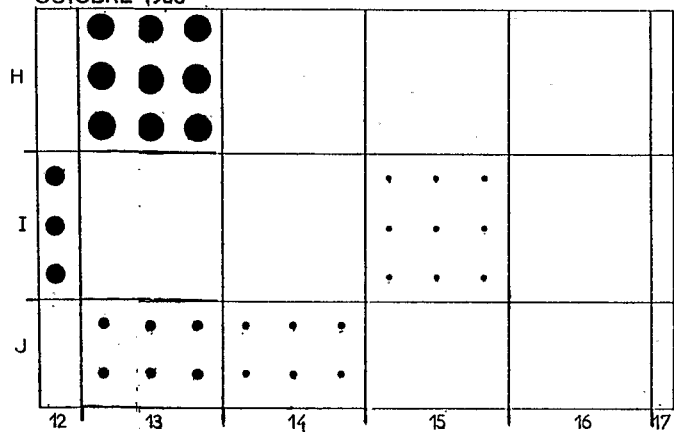
OCCUPATION DES SOLS



RECENSEMENT DES BOVINS

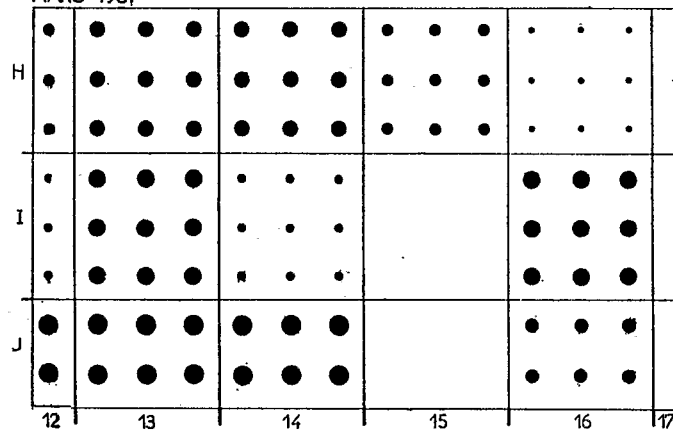
DENSITES BOVINS/KM ²	6,3	15,2	25,2	89,5	179
NOMBRE de BOVINS	60	107	240	852	1701

OCTOBRE 1980



DENSITES BOVINS/KM ²	8	159	283	56,5	71	89,5
NOMBRE de BOVINS	76	152	270	538	677	852

MARS 1981



21-7 L'outil de recensement des évolutions : L'observatoire foncier

Bernard CROUSSE

Dans une région donnée, une équipe accumule de manière répétitive des données correspondant à des indicateurs significatifs construits par tout un travail d'élaboration théorique et scientifique. Il faut en effet que les données « remplissent » les indicateurs de manière appropriée et que les indicateurs aient vu établir de manière univoque leur caractère significatif pour l'explication du foncier. Il ne faut pas que les données recueillies expliquent, à un moment donné, *tout* — notamment les indicateurs — *et n'importe quoi d'autre aussi*.

La première contrainte est donc d'établir une relation rigoureuse entre les données et les indicateurs. Dans quelle mesure, l'augmentation de la population d'une bourgade suscite-t-elle le renforcement de la prégnance du droit moderne et de la rationalité économique qui l'accompagne nécessairement dans la matrice spatio-temporelle occidentale, en conduisant à l'augmentation des prix de loyers ? Ou, au contraire, provoque-t-elle la naissance (ou la re-naissance) de comportements d'exclusion ancrés dans les conceptions juridiques traditionnelles de régulation, qui opèrent ainsi une sorte de retour en force ?

La conception des indicateurs demande donc beaucoup de réflexion et beaucoup de soin. Le travail de l'observatoire procurera plus de connaissances grâce aux données rassemblées, mais surtout grâce à l'utilisation des indicateurs formulés qui permettront de faire apparaître de *nouvelles évolutions*, de *nouvelles dynamiques*, voire de *nouveaux conflits*.

Un observatoire peut choisir des indicateurs classiques et traditionnels. Il peut ajouter à ceux-ci des indicateurs qui sont susceptibles de révéler davantage, d'infirmer ou de confirmer certaines hypothèses d'évolution proposées par une réflexion théorique plus complexe et plus élaborée. Le choix des indicateurs, qu'ils appartiennent à la première ou à la seconde catégorie, peut contenir des objectifs orientés qui répondent exclusivement à certaines questions et non à d'autres, et cela du fait des concepteurs de l'observatoire ou des autorités qui ont lié l'acceptation de l'établissement de l'observatoire à la condition qu'il serve à des tâches définies par elles. On voit donc la complexité — et la difficulté — de construire un observatoire satisfaisant.

Dans l'état actuel des choses, il semble que l'observatoire le plus satisfaisant soit celui qui étudie le nombre idoine d'indicateurs purement informatifs et celui des indicateurs qui permettent de tirer des enseignements plus élaborés, sans exclure la possibilité d'ouvrir de nouvelles pistes de réflexion et de formulation d'hypothèses concernant le foncier. Il ne faut pas se dissimuler en effet que ce second type d'indicateurs est lié à la conception théorique du foncier qui anime ses promoteurs. Dans le cas précis du présent ouvrage, les collaborateurs partagent une vision, une conception, et en même temps, une pratique spécifique de l'analyse foncière. Rien d'étonnant dès lors que cette spécificité se reflète dans la conception de « l'objet » observatoire et, *a fortiori*, des indicateurs. Cette spécificité dépasse la vision strictement juridique de la question foncière. Elle conduit à en mesurer les enjeux (en particulier au niveau des politiques de développement) et en brise l'impérialisme unilatéral. S'ouvre donc une lecture large du fait foncier (discours étatique, modes autochtones d'organisation de l'espace, enjeux fonciers des politiques de développement et des stratégies d'intervention) qui rend indispensable la collaboration de plusieurs disciplines (droit, anthropologie, sociologie, géographie, économie, agronomie...). Les indicateurs doivent donc relever de toutes ces disciplines, de manière unidisciplinaire, ou de manière pluridisciplinaire lorsqu'un même indicateur fait se croiser des perspectives disciplinaires différentes. Si un indicateur peut être au point de départ de réflexions nouvelles, le mouvement est encore accentué lorsque plusieurs indicateurs sont mis en relation. Cette mise en relation et l'interprétation de ses résultats demandent, une nouvelle fois, une utilisation rigoureuse et univoque.

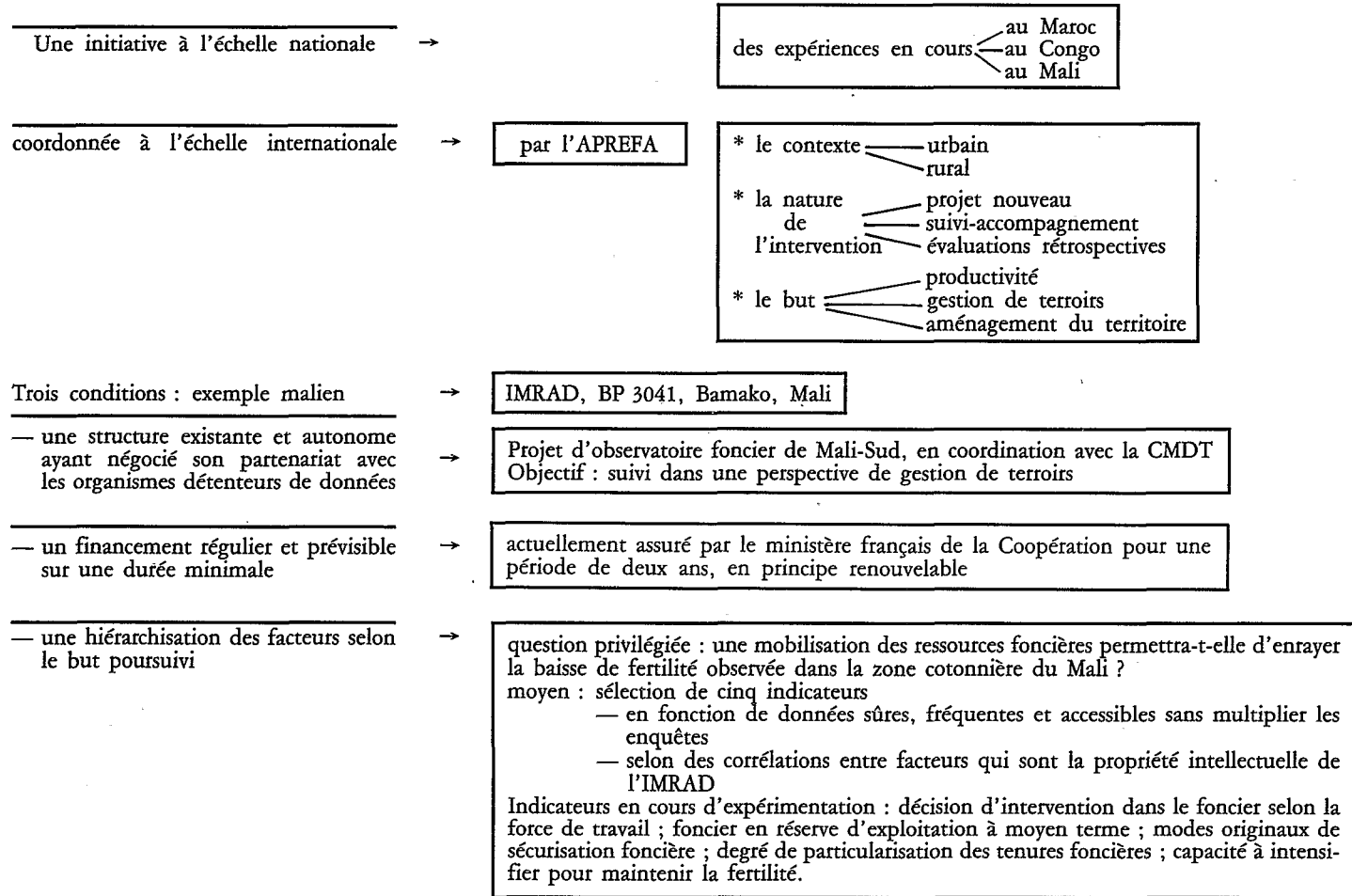
Au contraire des réseaux de collecte de données primaires, l'objectif de l'observatoire du foncier n'est pas d'établir un bilan exhaustif de toutes les données interférant dans la question foncière mais de retenir celles qui sont corrélées avec une problématique du changement social dans le domaine considéré. Il est en effet difficile de prétendre viser l'exhaustivité dans des contextes africains et un tel objectif, concevable lorsqu'on veut identifier toutes les ressources disponibles, devient contradictoire avec l'exigence de signification attendue : la recherche s'épuise à accumuler les données en perdant progressivement l'objectif assigné qui est de comprendre le sens des mutations sociales en cours comme préalable à toute intervention.

Un modèle interprétatif, reprenant les thèmes jugés opportuns, hiérarchisant leurs paramètres et identifiant la stratégie scientifique que l'on se propose de mettre en œuvre, est le point de départ indispensable de la constitution d'un observatoire du foncier. Ce modèle

sera appliqué à chaque situation nationale en fonction des caractéristiques spécifiques de cette dernière de telle sorte que les divers indicateurs retenus puissent s'inscrire dans les paramètres du modèle interprétatif commun et tenir compte également des particularités locales. Pour ce faire, un programme sera élaboré dans chaque État.

Une difficulté consiste à saisir des données à des échelles différentes (celles-ci peuvent être, en effet, locales, régionales, nationales, sous-continentales, continentales, intercontinentales) et à assurer la traduction des données lors des changements d'échelle. Il faut poser en postulat que l'on travaille à des échelles différentes, chaque échelle ayant ses propres déterminations, et que l'une des questions épistémologiques principales est de lier les déterminations de ces différentes échelles pour assurer la circulation constante des informations et des décisions de l'échelle la plus grande à la plus petite, et inversement.

UNE PROBLÉMATIQUE D'OBSERVATOIRE



Stimuler les politiques foncières à l'échelle internationale

- 22-1 Les agences d'aide : mieux d'État pour le
foncier
Georges COURADE
- 22-2 Régulariser pour réhabiliter
Annik OSMONT
- 22-3 Les organismes bailleurs de fonds et la prise
en compte des déterminants fonciers
Émile LE BRIS
- 22-4 Des réseaux de chercheurs et d'ONG pour
des problématiques complexes
Bernard CROUSSE
- 22-5 Élaboration des stratégies à l'échelle
internationale
Bernard CROUSSE

Une prise de décisions élaborée à l'échelle internationale heurte sans doute les nationalismes soucieux de préserver les prérogatives de l'État africain. Certaines de ces prérogatives doivent être préservées et il ne serait pas concevable que soit justifié, *ipso facto*, un « devoir d'ingérence » dans la question foncière.

Rien ne paraît le justifier, et surtout pas les mobiles qu'avancent les agences d'aide étudiées par Georges Courade.

Pourtant, la réalité contemporaine est caractérisée, au mieux, par l'interdépendance des divers acteurs de la question foncière, les financiers et experts internationaux comme les techniciens nationaux. Au pire, c'est de dépendance qu'il faut parler, les situations les plus nombreuses se situant dans un contexte marqué, comme le montre A. Osmont à propos de la régularisation de l'habitat spontané, par une autonomie relative dans la décision de faire ou de ne pas faire. Mais les États ne sont pas seuls en cause et les populations ont plus que leur mot à dire lorsqu'il s'agit, comme le remarque É. Le Bris, de financer les équipements urbains.

De même, d'autres acteurs interviennent maintenant avec une certaine efficacité dans la question foncière. Il s'agit des organisations non gouvernementales (ONG) plus ou moins associées et des réseaux de chercheurs. Pour les uns comme pour les autres, la découverte d'une problématique foncière peut être source de déconvenues mais aussi doit être l'occasion d'une plus grande cohérence. Ce besoin et cette cohérence sont étudiés par B. Crousse dans les deux textes qui clôturent cette deuxième partie.

22-1 Les agences d'aide, médiateurs entre la raison d'État et les sociétés civiles : mieux d'État pour le foncier !

Georges COURADE

Les agences d'aide bi et multilatérales comme la Banque mondiale ou la Caisse centrale de coopération économique française n'interviennent pas directement dans la gestion et la régulation foncières. C'est un « domaine réservé » des États. Pas d'ingérence, donc. Les projets, programmes et politiques qu'elles soutiennent cependant financièrement, supposent que des mécanismes de régulation des conflits fonciers et les processus d'expropriation fonctionnent avec un minimum de crédibilité de manière à ne pas les mettre en péril.

Décidées à encourager les investissements privés (particuliers et entreprises) dans le cadre des politiques dites d'ajustement, elles insistent auprès des gouvernements sur les garanties qui doivent être fournies

à un investisseur qui met en valeur un espace particulier afin de ne pas se voir à court terme soumis à des pressions visant à lui retirer le terrain, support de son travail ou de ses investissements, dont il n'aurait que la jouissance précaire. Sans préconiser systématiquement la propriété de la terre au sens romain du terme, les agences d'aide entendent faire prévaloir un droit d'usage permettant à celui qui fait fructifier une terre, qui bâtit sur une parcelle, de tirer profit des améliorations qu'il a apportées à cet espace (la terre à celui qui la met en valeur !).

Un sol mis en valeur, un espace bâti représentent par ailleurs un patrimoine qui permet d'emprunter, de solliciter des facilités financières auprès de différents prêteurs qui voient là une garantie, une caution quand les particuliers ne disposent pas de revenus réguliers ou d'une caution personnelle ou mutualiste. Le « coxage », cette technique usuraire qui permet à un grand planteur (ou un commerçant) de faire une avance de trésorerie à un petit planteur, gagée sur la récolte à venir, repose à la fois sur la stabilité des prix garantis par les caisses de stabilisation et sur la présomption d'une récolte de café ou de cacao livrable au prêteur et garantie par un marquage du foncier par des arbres. Cette forme d'usure n'existe pas pour le maraîchage, culture annuelle au marché fluctuant. C'est là aussi un argument en faveur de l'appropriation individuelle du sol dans un contexte où la difficulté d'accès au crédit va ralentir la croissance de la production agricole ou artisanale. Cependant, les expériences du FIDA (Fonds international de développement agricole, Rome) et de la Grameen Bank au Bangladesh, mais aussi en Afrique, indiquent que le crédit pour les couches défavorisées peut reposer sur d'autres systèmes, notamment la caution solidaire du groupe.

La propriété communautaire des terres qui est encore de règle en bien des régions, contribue à assurer la sécurité alimentaire des populations écologiquement vulnérables qui n'ont pas encore réussi à dépasser durablement le stade de l'autosubsistance ou qui sont plongées dans l'insécurité alimentaire par des facteurs sur lesquels elles n'ont pas de prise. C'est un élément à rappeler à l'heure où l'on découvre que l'insécurité alimentaire structurelle toucherait un Africain sur quatre en Afrique subsaharienne et que les politiques de « stabilisation de la demande » en ville fabriquent des chômeurs et, par la réduction des pouvoirs d'achat, limitent le rôle amortisseur de la famille-providence. Un accès facile à la terre pour un « migrant de retour » comme pour un villageois ou un étranger au village, constitue encore la meilleure assurance contre les pénuries, les disettes ou la « crise ». On ne dispose pas, en effet, d'une panoplie de techni-

ques expérimentées et fiables accessibles économiquement aux petits exploitants de vivrier pouvant leur apporter une assurance de productivité améliorée à court terme. Qui plus est, les agences demandent l'arrêt des subventions aux engrais, engrais qui sont utilisés parfois pour le vivrier, là où on ne met plus le sol en jachère, faute de terres en quantité suffisante.

Il serait donc prématuré d'accélérer, comme l'ont fait certains États, la marche forcée vers la propriété individuelle des terres qui a eu pour effet, comme au Nigeria septentrional, de précipiter l'accaparement des terres par des propriétaires absentéistes et de multiplier le nombre de « paysans sans terres » qui sont les premiers à subir les disettes. Car si l'on ne rencontre pas en Afrique subsaharienne beaucoup de ruraux sans terre, à quelques exceptions près, de nombreuses régions connaissent des difficultés à assurer un lopin de terre à tous les membres de la famille, notamment aux femmes sur qui repose l'essentiel de l'alimentation familiale. En pays bamiléké, très densément peuplé, on réserve l'exploitation à un héritier unique, les autres enfants étant invités à partir ailleurs. En pays igbo (Nigeria), où les densités dépassent les 1 000 habitants au km², ce sont les activités extra-agricoles qui fournissent les moyens d'acheter sa nourriture.

En fait, pour chaque région, l'évolution du régime foncier doit concilier les exigences du développement (il serait absurde de figer un système appelé, de toute manière, à suivre l'évolution de la société) sans mettre en péril des systèmes de sécurité alimentaire fragilisés par la « crise » économique comme par l'imprudence écologique. C'est en fonction de données que les agences connaissent qu'elles devraient freiner les ardeurs étatiques jacobines voulant appliquer à des cas très différents des solutions universelles dangereuses pour la sécurité des populations.

En définitive, le cadre d'action des agences d'aide peut s'énoncer ainsi :

- délimiter les cas où les évolutions du système foncier sont nécessaires pour favoriser les initiatives ;
- réévaluer les capacités locales à digérer les adaptations foncières devenues nécessaires ;
- proposer des modes de régulation du foncier traduisant véritablement le mot d'ordre de « mieux d'État » que les agences dispensent quotidiennement aux autorités étatiques.

Est-ce outrepasser les fameuses limites « non écrites » de la non-ingérence que d'attendre des agences d'aide qu'elles se fassent les avocats de ces « sociétés civiles » sur qui repose le développement dont elles se disent les mécaniciens ?

LA CAISSE CENTRALE ET LE FONCIER

On se trouve aujourd'hui dans une période charnière du développement rural en Afrique de l'Ouest. Après une première période qui a permis de promouvoir des projets productifs sans trop se préoccuper du contexte économique, fiscal, socio-foncier ou encore naturel, la Caisse centrale, comme d'autres bailleurs de fonds, s'est vue peu à peu obligée d'intervenir au niveau de l'environnement, au sens large, des projets.

Cette prise en compte progressive des éléments qui « conditionnent » la production a d'abord répondu à des problèmes d'ordre économique : régulation des marchés, équilibre des filières, crédit rural, ... En poursuivant la réflexion en matière de développement rural, on s'est également rendu compte de l'importance des questions foncières.

La sécurisation des producteurs sur le plan foncier apparaît en effet fondamentale ; elle conditionne non seulement la gestion responsable des ressources naturelles, mais elle représente également la condition nécessaire pour une meilleure valorisation du capital productif de base de toute agriculture : le sol.

Ce constat ne signifie pas que l'ensemble des pasteurs et des agriculteurs en Afrique de l'Ouest se trouve dans une situation d'insécurité foncière qui remette en cause tout effort de développement, d'investissement ou d'intensification. Il est certain cependant que des problèmes apparaissent de façon de plus en plus fréquente et vont parfois jusqu'à bloquer la mise en œuvre de nos projets. Ils sont dus à l'absence d'un cadre juridico-foncier cohérent face à des sociétés en pleine évolution qui disposent de références juridiques en transition, dans lesquelles se juxtaposent (voire se confrontent) le droit moderne et les droits coutumiers.

GUYON (Gaston), *La caisse centrale doit-elle se préoccuper des questions foncières ?*, note de réflexion, Paris, Caisse centrale de coopération économique, septembre 1988, page 1.

22-2 Régulariser pour réhabiliter : une nouvelle politique de l'habitat

Annik OSMONT

Devenue une composante majeure des politiques de logement au cours des années soixante-dix, la réhabilitation des quartiers d'habitat spontané et irrégulier est maintenant reconnue comme un outil essentiel d'aménagement foncier en ville. Elle a progressivement remplacé la « rénovation bulldozer », destruction massive de l'habitat précaire de type bidonville, accompagnée de transferts des populations visées vers de lointains quartiers marginalisés ; et lorsqu'il est encore pratiqué, ponctuellement, ce type d'intervention brutale sur le tissu urbain existant est largement condamné. Dans l'esprit des aménageurs, l'exclusion fait place à l'intégration, dans un contexte beaucoup plus tourné vers une gestion économe en moyens que vers une planification urbaine dévoreuse de budget.

Une des raisons essentielles de cette évolution réside dans l'importance même du développement, depuis au moins deux décennies, de l'habitat illégal, « spontané », qui occupe en moyenne au moins la moitié du sol urbanisé des villes africaines. Le contexte de crise économique, qui s'approfondit à partir du milieu des années soixante-dix, provoque en effet à la fois un afflux important de populations démunies vers les villes, et une faillite des systèmes conventionnels de production de l'habitat économique, qui mettent sur le marché trop peu de logements, beaucoup trop chers pour les couches populaires. De même, les quelques tentatives d'aménagement foncier qui ont vu le jour dans les années soixante ont été elles aussi inopérantes, en quantité et en coût, pour satisfaire une demande croissante mais fort modeste dans ses moyens. Enfin, l'accès au crédit étant inaccessible aux couches défavorisées, notamment parce que leur statut le leur interdit (une grande majorité travaille dans le secteur informel), la prolifération d'un tissu urbain dit spontané, aménagé en dehors des normes et de la réglementation officielle a conduit les responsables de tous ordres à réviser leurs conceptions en matière d'habitat.

1. La doctrine

C'est incontestablement aux organismes d'aide internationale, et au premier chef à la Banque mondiale, qu'on doit l'élaboration de la doctrine en matière de réhabilitation de l'habitat. Tout est parti du constat que les gouvernements ne pouvaient supporter ni le coût financier des solutions classiques de logement ni le coût politique de la destruction des quartiers spontanés. Dans une perspective générale de lutte contre la pauvreté, assortie de la recherche d'une meilleure productivité des populations urbaines, et pour rétablir l'équité entre les couches moyennes largement subventionnées et les habitants des bidonvilles, tout en visant une rentabilité réelle des investissements publics dans le secteur urbain, la Banque a préconisé très tôt une double approche des problèmes de l'habitat. Les experts, dès le début de la décennie soixante-dix, recommandent :

- que les pouvoirs publics locaux diminuent de manière significative les subventions accordées aux services urbains et au logement, ceux-ci n'étant accessibles qu'aux groupes sociaux déjà favorisés ;

- que soient mis en œuvre simultanément des projets d'amélioration de bidonvilles et de quartiers spontanés, et des projets de parcelles assainies, destinés aux couches très défavorisées. Dans le premier cas, l'idée est qu'il faut maintenir sur place le plus grand nombre possible d'habitants des quartiers à réhabiliter, pour préserver tout ce qui peut l'être des investissements déjà réalisés par eux, et ne pas déstructurer le tissu économique existant, si modeste soit-il. Pour réaliser ces objectifs, il faut prioritairement assurer la sécurité foncière et la fourniture de services de base, afin que la population soit en mesure de mobiliser son épargne même minime, pour améliorer par elle-même ses conditions d'habitat. Dans le second cas, il s'agit d'augmenter le parc de logement, en mettant en œuvre des solutions très économiques d'aménagement foncier et d'équipement minimum, en réduisant de manière drastique la taille des parcelles et les normes des services urbains fournis et en privilégiant le recours systématique à l'auto-construction pour la partie logement.

La caractéristique originale de ces recommandations, c'est que l'État, et *a fortiori* l'aide internationale, n'interviennent plus directement dans la construction des logements considérée comme une activité improductive. L'autre idée maîtresse est que ces différents types d'aménagement donnent lieu à un recouvrement des coûts aussi rigoureux que possible auprès des bénéficiaires, afin d'assurer la réplicabilité de ces opérations, par un roulement du capital initialement investi. Pour cela, il faut s'en tenir à des réponses techniques et finan-

cières rigoureusement ajustées en termes d'offre et de demande, aux populations « cibles ». Un soin particulier est donc apporté au montage technique, financier et institutionnel de ces projets.

Cette doctrine s'est consolidée et a été largement reprise par la communauté internationale, notamment lors de la conférence de Vancouver (1976) sur les établissements humains, où un fort accent a été mis sur l'habitat comme instrument de développement et sur la nécessaire participation de la population aux efforts d'amélioration apportés à son environnement bâti. De nombreuses manifestations régionales ont proposé des compléments d'analyse ; elles ont été renouvelées lors de la préparation de l'année internationale des sans-abri en 1987.

Il n'est pas de pays qui ne se soit engagé dans un tel processus d'aménagement, devenu une composante à part entière de la plupart des projets de développement urbain.

2. La pratique

On constate toutefois qu'à l'expérience l'approche des problèmes s'est aussi grandement diversifiée. Il y a deux principales raisons à cela :

a/ Les autorités nationales ont été plus que réticentes dans un premier temps à l'égard d'une politique de logement mettant l'accent sur l'intégration d'une population jusque-là incontrôlée et considérée comme marginale. La référence au thème « classes laborieuses, classes dangereuses », du XIX^e siècle en Europe est toujours aussi vivace au XX^e en Afrique. La plupart des autorités nationales vont peu à peu prendre en charge la politique de réhabilitation, comme élément plus ou moins prioritaire de leur politique de l'habitat. Dans certains cas, elles le feront sous la pression de graves désordres sociaux : ainsi en Tunisie, en 1977 et en 1984, la décision prise par le gouvernement de renforcer les interventions dans ce secteur suivra de très près des émeutes urbaines ayant affecté de manière très visible les quartiers d'habitat spontané, notamment ceux de la périphérie de Tunis.

Cette évolution, toutefois, n'a pu se faire sans une attention plus concrète apportée aux réalités locales, précisément parce qu'il s'agissait d'un processus affectant en profondeur la gestion politique et sociale de la ville, et les mécanismes fondamentaux de l'urbanisa-

tion dans le Tiers monde. Ainsi, selon les pays, les caractéristiques marquantes des projets de réhabilitation se sont-elles diversifiées :

— la Tunisie, qui met en œuvre son quatrième projet de réhabilitation de l'habitat spontané, a d'emblée écarté le thème de l'autoconstruction, d'autant plus que dans beaucoup de ces quartiers, la qualité de l'habitat n'est pas négligeable surtout dans les lotissements clandestins les plus récents. Le problème encore mal résolu est plutôt dans l'élaboration d'un système de financement favorisant l'auto-promotion. L'accent est mis sur la régularisation foncière, la restructuration de l'espace, la fourniture de services urbains, mais avec des normes très proches de l'usage en vigueur dans les lotissements réguliers. L'objectif majeur est de désenclaver, physiquement et socialement, ces quartiers d'habitat spontané ;

— en Côte-d'Ivoire, les procédures en œuvre actuellement misent beaucoup sur les jeux de pouvoir de type clientéliste, permettant une articulation subtile, presque cas par cas, entre la sphère coutumière et la sphère officielle. Cela se traduit par une appropriation de plus en plus marquée des procédures de réhabilitation par les notabilités locales, depuis le maire jusqu'aux chefs traditionnels, qui en font un véritable enjeu politique local : de ce fait, les représentants de la population à l'échelon micro-local deviennent des agents directs de la réhabilitation de leur quartier, et acquièrent un véritable savoir-faire d'aménageur ;

— au Sénégal, la politique de réhabilitation a été très sinueuse, puisque les autorités l'ont ignorée dans un premier temps, continuant massivement jusqu'en 1976 la pratique coloniale des déguerpissements pour ensuite mettre en œuvre de manière schématique un système de restructuration des quartiers spontanés aboutissant à des lotissements de type orthogonal comportant le déplacement d'un nombre important d'habitants, à moins que le projet ne se trouve gelé en raison de son caractère trop rigide. Toutefois, depuis quelques années, la régularisation foncière est devenue une priorité de la politique d'habitat, ce qui entraîne une adhésion plus nette aux procédures de réhabilitation, puisque la régularisation implique précisément le maintien sur place du plus grand nombre possible d'habitants ;

— au Burkina Faso, deux projets de réhabilitation de quartier, l'un mis en œuvre par le PNUD (le projet Cissin), l'autre par la coopération néerlandaise, sont restés hétérogènes quant à leur conception par rapport à la politique de restructuration massive des quartiers périphériques de Ouagadougou, voulue et réalisée sans aucune aide extérieure de 1984 à 1988, qui a abouti au lotissement de quelques 40 000 parcelles là aussi selon un modèle orthogonal rigide, et

à une rénovation de type bulldozer des quartiers centraux, accompagnée de déplacements importants de population.

Quoi qu'il en soit, on constate à travers ces quelques exemples, que le modèle, devenu réalité, a été diversement intégré dans les politiques nationales de l'habitat montrant d'ailleurs qu'entre rénovation, restructuration et réhabilitation, l'enjeu est autre que technique et urbanistique : l'objectif fondamental est bien d'intégrer la population urbaine là où elle est installée, pour mieux la contrôler.

b/ Parallèlement, la politique de réhabilitation a été prise en charge par un nombre croissant d'acteurs de statuts divers : agences d'aide publique bilatérale, organismes parapublics (par exemple l'ANAH, Agence nationale — française — pour l'amélioration de l'habitat, apporte son appui à des projets de réhabilitation de la Médina de Tunis),... Dans le cas de la France, une coopération décentralisée, particulièrement appropriée dans ce secteur, se met en place à l'échelle des collectivités territoriales. D'autre part, l'approche de la réhabilitation requérant une intervention en profondeur auprès de la population, le recours aux ONG se généralise, ce qui conduit à une diversification importante des modalités et procédures d'intervention.

3. En guise de bilan

Les deux évolutions mises en lumière ci-dessus, à savoir une relative appropriation de la démarche de réhabilitation par les pouvoirs publics de nombreux pays, et la diversification des acteurs et des procédures, ont pour conséquence une plus grande consistance de l'approche des problèmes, en dépit ou à cause de cette diversité, qui fait mieux ressortir quelques régularités tendancielles, et les limites d'une telle procédure :

— sur un plan technique, le problème de la régularisation foncière apparaît bien comme la condition majeure de la réhabilitation, tant il est évident que le caractère irrégulier des quartiers précaires constitue un frein de l'auto-amélioration, beaucoup plus important que la médiocrité des ressources de la population. C'est seulement lorsque saute ce verrou que la participation des habitants à certaines opérations : cadastrage, fabrication des bornes, réalisation et gestion d'équipements, prend de la consistance. Avec un risque non négligeable d'apparition d'attitudes revendicatives, ou de pratiques de détournement du projet par certaines catégories de la population ;

— la précarité du logement n'est qu'un aspect, important mais partiel, de la précarité des conditions d'existence. La régularisation foncière, condition du maintien sur place de la population visée, avec en contrepartie l'obligation de réaliser des investissements lourds, ne produit ses effets que si on apporte une réponse aux problèmes d'emploi et de revenu des habitants bénéficiaires, remplaçant ainsi la procédure technique dans une démarche plus globale d'insertion socio-économique. De ce fait, la réhabilitation apparaît comme un enjeu majeur de politique urbaine ;

— dans ce contexte, le problème du recouvrement des coûts prend lui aussi de la consistance : s'il devient patent que la ville a un coût, il devient aussi évident que celui-ci est difficilement légitimé dans les projets de réhabilitation, lorsque sont réalisés, simultanément à proximité, des lotissements dans lesquels la viabilisation, apportée le plus souvent par l'État après coup, ne fait pas l'objet d'un recouvrement rigoureux : ce fut le cas en Tunisie, où pendant longtemps des couches de citoyens relativement favorisés n'ont pas payé la taxe de riverain à laquelle ils sont pourtant assujettis. Considéré par beaucoup comme illégitime, le système du recouvrement des coûts, appliqué à des couches de population défavorisées, débouche sur une revendication de justice sociale ;

— il devient visible, dans les différentes opérations de réhabilitation réalisées, que le processus mis en route développe par lui-même des inégalités sociales impossibles à réduire : les locataires sont les premiers menacés, puisque les investissements faits par les propriétaires débouchent sur une augmentation, le plus souvent incontrôlable, des loyers ; cependant les propriétaires, surtout les plus âgés et les plus défavorisés, ne sont pas non plus tous à l'abri d'une détérioration sociale. Pour un nombre plus ou moins important d'habitants (plus de 50 % dans beaucoup de cas), le départ volontaire vers la périphérie remplace le déguerpissement. Ce faisant, les titulaires de parcelles réalisent malgré tout une plus-value, déclenchant ainsi une spéculation foncière au demeurant illégale, mais qu'il faut bien tolérer.

Plus largement, le traitement des problèmes urbains par la réhabilitation fait bien apparaître les enjeux de la politique urbaine ; certains enjeux concernent la gestion urbaine, où prévalent les critères de rentabilité et d'efficacité économique et sociale, sous-jacents à l'objectif d'aménagement maîtrisé de l'espace, et exprimés dans les concepts de rationalité et de modernité. D'autres intéressent plus globalement le contrôle de la ville et de sa population, au double point de vue socio-économique, en transformant des marginaux non iden-

tifiés en citoyens assujettis au paiement de taxes, et politico-institutionnel, en intégrant à un espace urbain mieux contrôlé une population jugée dangereuse quand elle s'agglomère à son gré aux franges de la ville.

La principale limite qu'on peut voir dans cette démarche, c'est qu'on a sans doute confondu projet — de réhabilitation — et modèle — de changement social —, alors qu'il faudrait assimiler projet et processus.

Pour aller plus loin...

BANQUE MONDIALE, *Habitat. Politique sectorielle*. Ed. Banque mondiale, Washington, 1975.

BANQUE MONDIALE, *L'apprentissage par l'action*, Ed. Banque mondiale, Washington, 1983.

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS, *Rapport d'Habitat*, Ed. Nations Unies, New York, 1976.

Il existe par ailleurs une abondante littérature d'origine opérationnelle, par pays et par projet.

22-3 Les organismes bailleurs de fonds et la prise en compte des déterminants fonciers

Émile LE BRIS

Depuis quelques années, on se trouve confronté à la mise en place d'une gestion internationale du développement modifiant sensiblement les rapports de domination antérieurs. L'ordre économique mondial échafaudé au début des années soixante-dix se fondait en effet sur la reconnaissance de la souveraineté des États et affirmait la pluralité des voies de développement possibles ; l'orthodoxie nouvelle, prenant appui sur le dogme libéral, promeut au contraire les idées d'internationalisation, de privatisation et de déréglementation. La Ban-

que mondiale se pose en gardienne du dogme et en leader incontesté du nouvel ordre.

L'affirmation lancinante de l'inefficacité de l'État a un certain nombre d'applications pratiques, tant en matière de privatisation d'entreprises et de services publics (dont les agences foncières mises en place au cours des années soixante-dix) qu'à travers l'effacement forcé de l'État empêché de jouer ses fonctions majeures de régulation, de création de normes et d'opérateur d'investissements sociaux. D'une manière générale, l'idée de réforme agraire et foncière n'apparaît plus comme prioritaire, les gains de productivité passant désormais devant les préoccupations de justice sociale.

Le contexte d'ensemble ne se prêterait donc guère à une réelle prise en considération des déterminants fonciers si, dans le cadre de la nouvelle gestion internationale du développement, un certain nombre d'arguments ne justifiaient pas un renouveau d'intérêt pour les problèmes fonciers. Aux motifs congruents avec la nouvelle orthodoxie s'en ajoutent d'autres résultant des contradictions que suscite sa mise en application.

Le respect des équilibres écologiques, érigé en couplet rituel du discours international sur le développement, se heurte dans les faits aux conséquences du laisser faire, aussi bien dans le cadre des projets de développement rural que dans l'occupation anarchique d'espaces impropres à l'urbanisation. Cet aspect du problème est traité par ailleurs.

Le credo de la croissance économique et la place assignée aux villes dans la stimulation de cette croissance poussent incontestablement à s'intéresser aux conditions d'accès au sol et au logement.

Le constat de départ est somme toute assez banal : les activités productives tendent à se concentrer dans les villes (on considère qu'un petit tiers de la population arrive à fournir jusqu'à 60 % du PNB !). Les économies d'échelle, les possibilités de spécialisation efficace des activités et l'environnement favorable à l'innovation, constituent en ville des facteurs majeurs de développement. Il faut favoriser le jeu de ces facteurs dans l'optique d'un ajustement de l'offre et de la demande libéré des biais d'attribution du secteur public.

Dans le même temps, les graves dysfonctionnement des marchés fonciers urbains contribuent directement à une réduction des possibilités d'emploi et compromettent l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre. Il convient donc d'apporter des améliorations à la situation foncière existante.

Principal intervenant comme bailleur de fonds, la Banque mondiale — et dans son sillage le PNUD et certaines coopérations bi-

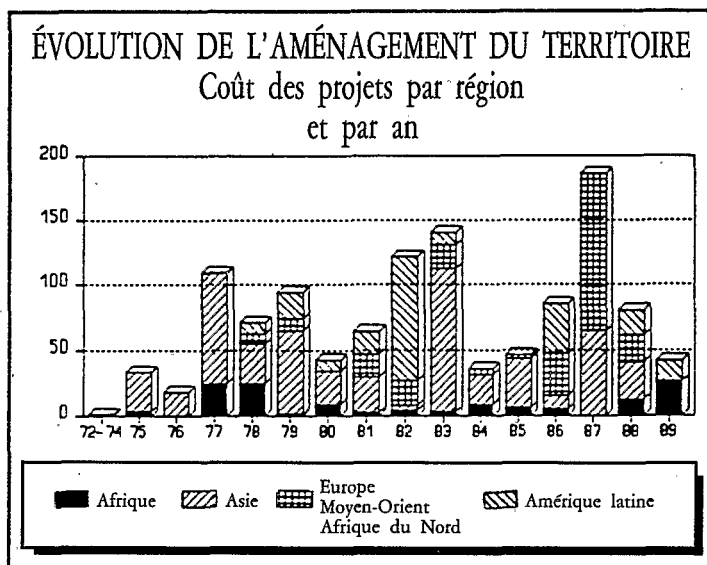


Figure 9

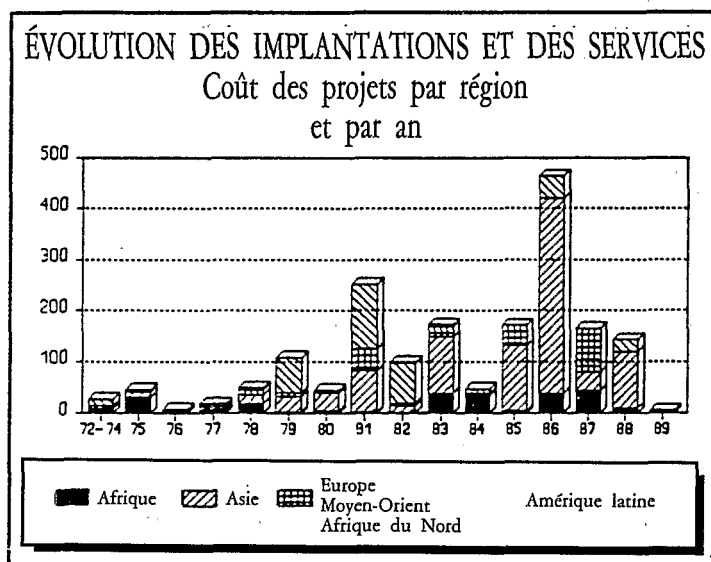


Figure 10

Source : Banque mondiale, *Reaching the Poor through Urban Operations*. FY 89 Sector Urban Development Operations, novembre 1989.

latérales — a suivi différentes politiques dans le domaine de l'habitat au cours des quinze dernières années.

Des projets de restructuration de quartiers soutenus par des investissements d'infrastructure (fig. 9), la Banque est passée à la production de « parcelles assainies » — 100 projets financés dans le monde entre 1972 et 1989 — en s'inspirant de la doctrine des « besoins fondamentaux » (fig. 10). Dans ces différentes catégories de projets, la place du questionnement foncier est restée assez mineure même si l'on note, en particulier à Dakar, la difficulté éprouvée par l'État à respecter sa propre légalité au regard du statut des périmètres aménagés. Sans abandonner totalement ces deux types de projets, la Banque mondiale finance aujourd'hui un troisième type d'initiatives visant à réformer les institutions publiques de gestion urbaine. C'est la place — beaucoup plus importante qu'auparavant — accordée aux préoccupations foncières dans cette troisième génération de projets qui nous intéresse principalement ici.

On observera d'abord une constante dans l'attitude de la Banque mondiale depuis qu'elle s'intéresse au milieu urbain : la référence quasi exclusive à la propriété privée du sol comme seule garantie de la sécurité de jouissance et, partant, d'une mobilisation efficace de l'épargne dans le secteur de l'habitat. On peut regretter que, sur la base de ce postulat, la Banque ait largement fait école.

La stratégie foncière actuelle des institutions internationales peut se résumer comme suit :

1. Il est établi que de nombreux goulots d'étranglement bloquent le fonctionnement des marchés fonciers et hypothèquent les stratégies de développement urbain.

2. Les institutions en charge de cette question manquent le plus souvent de politique en matière de cartographie, de collecte et d'actualisation de données spatialisées.

3. Les nombreuses incohérences du dispositif institutionnel en réduisent considérablement l'efficacité.

4. Du fait de leur inadéquation, les processus de production régulière du sol urbain sont paradoxalement générateurs d'urbanisation spontanée.

5. L'absence de droits fonciers reconnus pour le plus grand nombre (il n'est pas rare que 80 % des terrains d'une ville donnée soient dans ce cas) appelle une réflexion de type juridique. L'ignorance des pratiques foncières réelles entrave en effet la mise en œuvre des politiques d'aménagement. Ceci est particulièrement flagrant dans le cadre des opérations de régularisation.

Depuis quelques années, la Banque mondiale s'efforce par conséquent de résorber ces goulots d'étranglement. Elle s'y emploie avec pour principal objectif d'améliorer le niveau de ressources des collectivités locales. Son action se situe à trois niveaux :

- meilleure définition de l'assiette
- évaluation réaliste des valeurs foncières
- amélioration du taux de recouvrement fiscal.

Cette politique a incontestablement ses mérites. Dans des villes dont les autorités ne sont même plus en mesure d'entretenir les équipements existants, il devient urgent de repenser le problème de la mobilisation des ressources en s'attaquant à la principale forme d'imposition locale : l'impôt foncier. Ce type d'impôt a plusieurs avantages ; les contribuables qui le paient sont les bénéficiaires des investissements qu'il finance. On considère généralement que cet impôt n'a pas d'effets économiques négatifs et qu'il est équitable. En théorie, son rendement devrait enfin croître plus vite que la population et que les revenus ; mais c'est un impôt très difficile à administrer, ce qui donne libre cours à tous les types d'évasion fiscale.

Quels qu'en soient les mérites, la politique foncière des institutions internationales suscite de sérieuses réserves, tant en ce qui concerne ses présupposés qu'en regard de ses logiques d'application.

1. Différentes études empiriques ont montré que la précarité du statut d'occupation n'influence pas automatiquement de manière négative la qualité du bâti. On a même observé que, dans certains cas, des investissements lourds dans des quartiers irréguliers étaient le point de départ d'une partie de bras de fer entre les populations et les autorités publiques.

2. La pression des bailleurs de fonds s'inscrit dans une logique technico-financière. Les considérations purement commerciales finissent par occulter tous les autres types de déterminants et empêchent du même coup une réelle prise en considération de la complexité des situations foncières.

3. La référence exclusive au marché, considéré par définition comme fluide et transparent, biaise considérablement l'appréhension des situations réelles. S'agissant des marchés fonciers et immobiliers — et particulièrement des segments les plus pauvres de ces marchés — les attributs de fluidité et de transparence sont loin d'être évidents. On a par ailleurs constaté, dans la plupart des opérations, que la logique du marché exclut la cible des populations à bas revenus. Il existe, par conséquent, une contradiction majeure entre le postulat néo-libéral et le recours à la notion de population-cible dont on trouve

PAUVRETÉ ET RÉGLEMENTATION FONCIÈRE

On estime que, dans les pays en développement, de 20 à 40 pour cent de l'ensemble des ménages urbains occupent des terrains dont la jouissance ne leur est garantie, ni à eux-mêmes ni à leurs propriétaires, par aucun titre juridiquement valable. La formation des colonies de squatters est la preuve la plus flagrante des conséquences défavorables qu'ont sur les pauvres les dysfonctionnements des marchés fonciers urbains. Malheureusement, les réglementations existantes exacerbent souvent les problèmes. Par exemple, une étude effectuée récemment en Malaisie a montré que l'application de normes inappropriées d'utilisation des sols avait fait gaspiller plus de 25 pour cent des terrains affectés à la construction de logements économiques, d'où une réduction de l'offre effective et une augmentation disproportionnée des prix des terrains et des logements au détriment des pauvres. A Madras, on n'a pu réaliser des projets de logements économiques qu'après avoir obtenu le droit de déroger aux réglementations locales, dérogations que les promoteurs privés ne sont pas en mesure d'obtenir. Un document de la Banque mondiale sur l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre et de l'emploi en milieu urbain a montré comment les dysfonctionnements des marchés fonciers peuvent contribuer directement à une réduction des possibilités d'emploi et de revenu des pauvres. Il est de plus en plus largement reconnu que les pauvres sont encore plus désavantagés lorsque les systèmes d'allocation des terrains sont si étroitement réglementés qu'ils ne peuvent utiliser le système à leur avantage. Ils sont donc forcés de se joindre à ceux, toujours plus nombreux, qui doivent se rabattre sur le secteur informel. Il est possible d'apporter des améliorations à la situation existante, par exemple : (i) en améliorant les systèmes d'information foncière (cartographie, cadastre, etc.) et la connaissance qu'ont les décideurs des modes d'appropriation et d'utilisation des sols urbains ; (ii) en identifiant de nouvelles techniques d'immatriculation foncière et en améliorant l'enregistrement des transactions foncières ; (iii) en simplifiant les mécanismes formels de contrôle des opérations d'aménagement et en rationalisant le cadre réglementaire comme la législation foncière, les documents de planification, le zonage, les conditions de délivrance des permis de construire et l'application de normes appropriées.

Source :

Banque mondiale, Centre des Nations Unies pour les établissements humains, Programme de gestion urbaine. Présentation des activités du programme, février 1989.

pourtant toute la gamme des justifications, en particulier dans les rapports de l'US Aid.

4. Comme on le verra plus précisément dans la troisième partie de cet ouvrage, les bailleurs de fonds ont trop limité leur réflexion à la dimension technique des nouveaux outils fonciers. Ils ont trop souvent négligé, de ce fait, de prêter attention aux contraintes institutionnelles (avec en perspective le butoir de la corruption) et politiques (comment imaginer une remise en cause aisée des équilibres sociaux antérieurement atteints autour de la question foncière ?)

A partir de choix techniques qu'ils imposent de l'extérieur, les bailleurs de fonds remettent en cause les options politiques lourdes assurant la reproduction des pouvoirs locaux. On ne s'étonnera donc pas des décalages importants entre le moment où les gouvernements africains reçoivent le projet et celui où il démarre effectivement. Deux exemples suffiront à illustrer le propos : à Ouagadougou, du fait de l'opposition d'une partie de l'administration, la mise en place d'un système d'information foncière a attendu plus de cinq ans ! A Dakar, un décalage du même ordre est imputable aux réticences d'un groupe social particulier (les propriétaires lébou) s'estimant lésé dans ses intérêts.

GESTION FONCIÈRE

Interventions en cours

Cameroun :

(Prévu pour juillet 1989.) Appui au programme urbain camerounais, comprenant l'identification de mécanismes propres à améliorer l'aménagement foncier et à assurer un bon fonctionnement des marchés fonciers.

Ghana :

Appui au gouvernement pour la mise au point d'un deuxième projet auquel participerait la Banque mondiale, y compris la fourniture de conseils sur le régime foncier, l'enregistrement des terres, la planification stratégique de l'utilisation des sols et les systèmes d'information foncière.

Madagascar :

Formulation de stratégies en vue d'une gestion intégrée des terrains urbains, y compris les mesures propres à faciliter l'aménagement foncier, la planification de l'utilisation des sols, le régime foncier et l'enregistrement des terres.

Rwanda :

Aide au gouvernement pour la définition des politiques envisageables en matière de gestion des terrains urbains.

Source :

Banque mondiale, CNUEH, Programme de gestion urbaine. Présentation des activités du programme.

RWANDA : TREATMENT OF CUSTOMARY LAND RIGHTS

Some urban specialists hold the view that in order to legitimize the tenure status of urban residents, customary land rights must first be removed through expropriation so that new forms of tenure can be introduced. Measures in the Urban Institutions Sectoral Development Project run counter to this view, and essentially argue that public and private interests are best served by confirming people's land rights instead of abolishing them. Thus, occupancy certificates (titres d'occupation) would be delivered to urban residents not living in approved land subdivisions. The certificates would not grant title but would confirm the usufruct or occupancy of the plot. This would not preclude future changes in tenure. Recipients could in the future, under procedures that would be defined at a later stage, upgrade their tenure status to full title. The near-term objective, however, is to establish the legality of purchases and sales of the right to occupy an urban plot with customary rights. Indeed, the law of November 23, 1963 requires communes to organize land registry bureaux and communal cadastres. The extent to which communes have actually done so varies widely. The project would modify the institutional framework for communes or portions of communes having a Circonscription urbaine (the « city limits » designation in Rwanda) in their territory, so that communes would be fully empowered to deliver the occupancy certifica-

tes. The Ministry of Public Works would continue to issue formal land titles in the traditional manner, for the very small portion of cities and towns with approved subdivisions.

Source :

Banque mondiale, *Reaching the Poor through Urban Operations*, FY89 Sector Review urban Development Operations, novembre 1989.

Pour aller plus loin...

- FRITZ (J.C.), « La gestion internationale du développement et son impact sur les logiques étatiques et les pratiques populaires. Réflexion sur la décennie quatre-vingt ». A paraître in : *Les pratiques populaires et les logiques étatiques dans les sociétés dépendantes*, CECOD, Paris, 1991.
- BANQUE MONDIALE INURD, *Urban Land Management Seminar*, Annapolis, déc. 1989.
- UNCHS (Habitat), *Land Development Policies. Analysis and Synthesis Report*, draft, mai 1989.
- USAID-RHUDO-NENA, *Actes du séminaire régional sur le système foncier urbain*, Lisbonne, juin 1988, 243 p.

**22-4 Des réseaux de chercheurs
et d'ONG pour des problématiques complexes**

Bernard CROUSSE

Dans l'état actuel des connaissances et des pratiques foncières, on est loin de disposer idéalement de toutes les données et de tous les principes de méthode efficaces dans l'analyse et la recherche de solutions à un cas déterminé. Le chercheur doit aller à l'essentiel, en faisant en sorte que ce qu'il met au jour et propose comme solution soit le meilleur possible.

Il a donc intérêt à s'informer, à s'instruire des expériences fécondes réalisées par ses collègues. Celles-ci se sont développées souvent dans des contextes géographiques ou ethniques différents. Un ajustement paraît donc nécessaire pour qu'il puisse tirer de ces expériences le plus grand profit souhaitable. La plupart du temps, on doit constater une très grande diversité d'approches et de problématiques. Ces problématiques ne s'opposent pas toujours. Si elles ne se recouvrent pas exactement, elles peuvent être complémentaires. Réunies, mises bout à bout ou fondues dans un ensemble théorique plus intégré, elles sont susceptibles de former progressivement une problématique générale.

L'« objet foncier » n'est pas interne à une discipline scientifique ou à une sous-discipline, écrivait *Espaces disputés* (p. 332). Son étude conduit les parcours de recherche à travers plusieurs disciplines et les font croiser nécessairement plusieurs problématiques « naturelles » aux domaines et sous-domaines de ces disciplines (1). Quant le chercheur et le praticien s'engagent dans ces parcours, ils déploient généralement leurs problématiques familières, celles de leur discipline scientifique de formation, celles de leur institution d'appartenance, celles enfin sur lesquelles ils travaillent plus directement à ce moment-là (2).

La difficulté majeure réside donc dans le fait que chaque tentative est affectée d'une certaine incomplétude parce qu'elle ne met pas en œuvre tous les éléments de problématique souhaitables. Pour satisfaire cette exigence, chaque auteur devrait développer en même temps que sa problématique, dans sa problématique, les éléments de problématiques directement significatifs et utiles de ses collègues couvrant le même domaine. Il faudrait même parler d'un ensemble de problématiques plutôt que d'une problématique déjà unifiée. Donc nous dirons qu'un ensemble de problématiques est en voie de constitution et que cette constitution suit les étapes habituelles en pareille circonstance.

La mise en réseau

Après les interrogations initiales et les premières affirmations « triomphales », vite démenties par la complexité des nouveaux problèmes qu'impliquent ces résultats, vient le moment de la nécessaire

(1) Pour le détail de ces disciplines, on se reportera aux indications de la page 170.

(2) B. CROUSSE « L'émergence d'une problématique foncière et ses rationalités », *Espaces disputés en Afrique noire*, op. cit., pp. 327-337.

coordination des recherches. Entre les différents chercheurs et entre les différentes disciplines, la mise en réseau ne correspond pas seulement à une mise en commun des expériences mais aussi à une « stimulation » des problématiques. A cet égard, l'expérience de l'association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (APREFA) illustre trois enseignements. Tout d'abord, comme en témoigne ce manuel, un réseau peut être le cadre d'un échange scientifique particulièrement fécond. Ensuite, pour coordonner la recherche, seule une organisation à l'échelle internationale peut répondre à l'ensemble des défis à relever. Enfin, un support juridique doit être trouvé pour permettre de négocier avec les autres instances de décision. Un statut « international » sera à terme nécessaire pour ce type de dispositif.

Plus généralement, on peut en tirer un certain nombre de conséquences touchant les échanges d'expériences

Les échanges d'expériences ne peuvent être qu'utiles au chercheur et au praticien, si ces échanges leur permettent de prendre connaissance des analyses et des réalisations déjà mises en œuvre en relation avec le problème qu'ils doivent résoudre. S'ils ont leur propre formule, ils peuvent la comparer et éventuellement l'enrichir au contact d'autres expériences qui ont réussi. Participer à ces échanges stimule, mais procure aussi des garde-fous qui empêchent de s'engager dans des voies qui se sont révélées stériles ou inefficaces quand elles ont été explorées antérieurement par d'autres chercheurs ou d'autres praticiens. Introduits dans ces réseaux d'échanges, les jeunes chercheurs et praticiens, ou simplement toute personne qui commence à s'intéresser au foncier, peuvent gagner un temps considérable dans leur initiation. Enfin, la « science » et « la pratique » du foncier étant encore quelque chose en devenir, ces échanges doivent encourager la création théorique individuelle et collective aboutissant à un corpus scientifique de plus en plus complexe et de mieux en mieux assuré.

Les formules d'organisation en réseaux, d'initiative nationale, internationale ou plus informelle, doivent absolument respecter ces dynamiques et, même plus, les favoriser, si elles ne veulent pas devenir des obstacles à ce progrès. Il reste qu'elles ne sont pas facultatives. Elles sont irremplaçables, en effet, pour produire les croisements et les mises en connection de problématiques qui conduisent à des analyses plus profondes et à des applications plus efficaces.

22-5 Élaboration des stratégies à l'échelle internationale

Bernard CROUSSE

Comme on l'a vu, par une évolution lente et souvent pénible, les organismes bailleurs de fonds ont pris conscience et reconnu l'importance du foncier. Il en a été de même des gouvernements africains et de leurs administrations.

A l'heure actuelle, la plupart de ces acteurs reconnaissent la spécificité du foncier et son rôle dans la dynamique du développement.

Dans un document concernant la Guinée, par exemple (FUL, 1989), on peut lire que la préservation de l'environnement en Guinée, ainsi que sa mise en valeur dans le cadre de la politique de développement national, fait intervenir des composantes écologiques et humaines au nombre desquelles il faut considérer les aspects fonciers.

Ces aspects fonciers peuvent être dynamisants, mais ils peuvent être aussi limitants. Les réglementations étatiques peuvent, à l'insu de ceux qui les conçoivent et les appliquent et contre leurs intentions véritables, engendrer des conflits qui bloquent le développement désiré.

En milieu rural, tel terrain, voué au reboisement par les Eaux et Forêts, peut être réoccupé en totalité ou en partie par les populations qui y voient une usurpation de droits traditionnels ancestraux. Dans ce cas, le reboisement avec ses effets induits voulus (protection des sources, régénération du sol par création d'humus, etc.) est compromis et les efforts de ceux qui l'ont mis en œuvre pratiquement réduits à néant.

En milieu urbain, des réglementations trop floues ou inexistantes ou, au contraire, trop rigides, peuvent permettre une spéculation qui empêche le développement efficace et harmonieux des villes. Elles peuvent également constituer des éléments de discorde et de tension sociale.

Il n'est pas étonnant dès lors que la Guinée, compte tenu des impératifs de préservation de la nature et de développement qui sont les siens, estime nécessaire d'étudier les possibilités de concevoir des politiques foncières qui tiennent compte des particularités culturelles, sociales, écologiques et économiques du pays.

Ce mouvement d'intérêt pour le foncier se généralise. Dans certains cas, il produit cependant des effets pervers liés à sa (trop) rapide bonne fortune.

Instruits par les échecs dus à des raisons foncières qu'ils n'avaient pas su ou voulu prévoir, malgré les avertissements de certains acteurs, bon nombre d'institutions internationales et de bailleurs de fonds en sont venus à imposer des études foncières comme préalable à la mise en œuvre des projets de développement et à leur financement. Il en résulte que les promoteurs de ces projets doivent financer eux-mêmes les études foncières préalables. La méthodologie n'étant pas unifiée et standardisée, il en sort souvent un dialogue de sourds, les parties n'attendant pas des analyses foncières exactement la même chose. Passant dans certains cas d'un excès d'indignité à une trop grande faveur, les analyses foncières peuvent jouer, par fixation exagérée sur elles, le même effet perturbateur et négatif qu'ont joué dans l'histoire du développement des thèmes comme ceux de l'évaluation, du développement intégré, de la participation des populations, qui ont été très souvent mal conçus et mal appliqués.

Pour éviter de tomber dans ce travers, il faut, sans excès, s'efforcer d'unifier et de standardiser jusqu'à un certain point les méthodologies d'étude et d'intervention en matière foncière. La prise en compte la plus large possible des intervenants qui ont des points de vue intéressants sur ces méthodologies doit être sollicitée. Ces points de vue doivent être réunis, comparés, adaptés. Cela suppose donc un débat public très ouvert où les réseaux de chercheurs sur les questions foncières peuvent exercer une action très dynamisante.

Si, pour des raisons d'efficacité et d'utilisation rendue la plus aisée possible, il faut se diriger vers une standardisation certaine, il importe également de laisser aux recherches foncières le champ souhaitable pour que les chercheurs puissent notamment continuer à améliorer la compréhension des phénomènes par un effort scientifique ininterrompu. Ainsi leurs résultats pourront s'intégrer sans délai dans la méthodologie standardisée, laquelle ne reflètera jamais, malgré tout, que l'état à un moment donné des connaissances et des pratiques d'intervention foncière, état reconnu comme le meilleur par l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le processus.

LES RISQUES DE LA « CONDITIONNALITÉ »

But the practice of including land policy aspects in a Structural Adjustment Lending (SAL) is now being rapidly extended to Sub-Saharan countries. Moreover, there is evidence that the reforms pressed by the World Bank on these countries are much deeper than those required from other developing countries, a fact which should not be surprising in the light of the above diagnosis of Africa's deficient land systems. Thus, in Niger, for example, the drafting of the new *Code Rural* is one of the conditions for disbursing the last tranche of the Structural Adjustment Credit (SAC) (*ibidem* : 199). And land reforms appear to play a key role in the so-called « country dialogue » which the World Bank is presently having with many African countries, including those where questions of land policy are at the centre of hot political debates (such as Mauritania, Ghana, Ivory Coast, and Senegal).

In actual fact, the appearance of land reform as a (key) component of structural adjustment programs, particularly in regard of Sub-Saharan Africa, is quite a new phenomenon and the recommendation that « SAC/SALs should be used more and more as a vehicle to adjust land policy and to lead to land adjustment operations » (Falloux, 1987 : 207) has been only recently heard. As is evident from the discussion below, the orthodox view of structural adjustment, rooted in a strict neoclassical tradition and where institutions tend to be seen mainly as so many artificial obstacles to allocative efficiency, is still very much alive in the World Bank's headquarters.

Source :

PLATTEAU (J.-Ph.), *Land Reform and structural Adjustment in Sub-Saharan Africa : controversis and guidelines*, FAO, may 1990, pp. 13-14.

TROISIÈME PARTIE

RETROUVER, DERRIÈRE LA GESTION DES TERRES, L'ADMINISTRATION DES HOMMES

Les outils fonciers et leurs institutions

- 30 - Les outils de gestion foncière à usage général
- 31 - La gestion foncière de l'espace rural
- 32 - L'expérimentation de systèmes d'informations foncières en milieu urbain
- 33 - Associer l'utilisateur à une gestion foncière paritaire et décentralisée

Un outil se définit, au niveau le plus général, comme un objet, support d'une action permettant d'agir sur la matière. Dans le domaine foncier, l'outil permet de traiter une information selon une gamme identifiée de procédures. L'ensemble information - outil - procédures s'organise en système.

Dans la mise en œuvre de ce type de système, les dimensions sociale et institutionnelle sont au moins aussi importantes que la dimension technique. Cette dernière appelle deux remarques préliminaires :

1. Dans la plupart des pays en développement, l'information foncière est lacunaire, dispersée ou discontinue, ce qui limite sérieusement l'efficacité des outils utilisés, fussent-ils très performants.

2. Les progrès réalisés dans le domaine de l'informatisation, la mise au point de techniques fiables et rapides de lever topographique, la diminution du coût des matériels, font que les obstacles au traitement de l'information foncière ne sont plus de nature technique. La question primordiale est bien de savoir quel nouvel usage faire des outils existants dans le contexte spécifique des pays en développement.

Les notices qui suivent présentent des choix d'outils qui n'ont de véritable portée opérationnelle qu'une fois articulés dans les systèmes de gestion analysés dans la suite de l'ouvrage.

Les auteurs s'efforcent, à propos de ces outils, de spécifier les exclusions d'usage (certains outils utilisés en milieu urbain se révèlent mal adaptés au milieu rural) et les limitations d'usage (ainsi, le cadastre se trouve, pour des raisons évidentes d'économie, réduit à sa fonction fiscale).

Les outils de gestion foncière à usage général

- 30-1 Le livre foncier
Yves MARGUERAT
- 30-2 Le cadastre
Alain DURAND-LASSERVE
- 30-3 La télédétection spatiale et foncière
Jean-Paul DUCHEMIN

30-1 Le livre foncier : l'exemple du Togo

Yves MARGUERAT

La législation

Échafauder des constructions juridiques est une chose, leur donner une base concrète en est une autre. Le droit foncier des pays d'Afrique de l'Ouest, alors sous obédience française, s'est stabilisé avec le décret du 24 juillet 1906, si efficacement que celui-ci est encore, trois décennies après les indépendances, la base des pratiques actuelles dans de nombreux États. Des textes analogues ont régi l'AEF depuis 1920, le Cameroun depuis 1932.

Ce décret de 1906 ne prétendait pas créer un droit foncier nouveau (on sait que le système de la concession par l'État, assortie d'exigences de mise en valeur, était au point depuis le milieu du XIX^e siècle). Il avait simplement comme objectif « l'organisation du régime

de la propriété foncière » et, pour cela, il créait une institution : le « service dit de la conservation de la propriété et des droits fonciers, chargé d'assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent » (article 1).

L'article 2 précise : « Cette garantie est obtenue au moyen de la publication sur des livres fonciers, à un compte particulier ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications de ces mêmes droits, ladite publication étant précédée de la vérification des justifications produites et faisant foi à l'égard des tiers... ».

Les articles 7 à 10 créent les « bureaux de la conservation » et la fonction de « conservateur de la propriété foncière ». Les instruments matériels sont décrits ensuite :

Article 11 : les livres fonciers sont affectés, à raison d'une feuille ouverte par immeuble, à (...) l'immatriculation et à l'inscription ultérieure (...) des droits réels (...).

Article 12 : l'ensemble des mentions consignées sur une feuille ouverte des livres fonciers constitue le titre foncier de l'immeuble (...).

Article 13 : à chaque titre foncier correspond, dans les archives de la conservation, un dossier comprenant :

- 1 — les pièces de la procédure d'immatriculation ;
- 2 — le plan définitif de l'immeuble ;
- 3 — la série des bordereaux analytiques (...);
- 4 — les actes et pièces analysées.

« État civil » de parcelle, dont le titre foncier des individus n'est, formellement, qu'un extrait, le livre foncier est donc le lieu concret où s'inscrit irréversiblement (avec de fortes garanties) la propriété, ainsi que les diverses interventions qui peuvent la transformer ou la limiter : ventes, donations, héritages, saisies, préemptions, locations, hypothèques, etc.

Son application

Dans le cas du Togo, la question s'enrichit de la dualité des régimes coloniaux, et donc juridiques que ce pays a connus et par l'importance extrême attachée à la propriété foncière individuelle par les gens de la côte depuis fort longtemps.

A Lomé, ville créée *ex-nihilo* en 1830 par les commerçants de la côte de la Gold Coast mitoyenne, annexée par l'Angleterre en 1874 et 1879, afin de tourner les lourdes douanes de l'administration coloniale, la propriété privée de type moderne a été pratiquée dès l'ori-

gine. Il est possible de retrouver les détenteurs originels du cœur de la ville, qui est encore en partie aux mains de leurs descendants.

Ce n'est pas un hasard si les deux premiers documents cartographiques qui nous représentent Lomé, en 1891 et en 1896, sont en fait des cadastres : à l'inverse de Douala, où un violent conflit opposa l'administration coloniale allemande aux autochtones pour la propriété des quartiers longeant le fleuve (conflit qui explique l'essentiel des structures urbaines de Douala jusqu'aux années soixante, comme l'ont montré R. Gouellain et Ph. Haeringer), les Allemands ont laissé, dans la mémoire populaire de Lomé, le souvenir de gens respectueux de la propriété indigène (l'actuel quartier administratif fut acheté en bonne et due forme dans les années 1897-98) et soucieux d'éviter les litiges sur la terre en « faisant un grand livre pour y écrire les droits de chacun », comme dit la tradition orale.

Ce fut le *Grundbuch*, institué par l'ordonnance impériale du 21 novembre 1902, et mis en place par les décrets des 19 juillet et 5 septembre 1904. Le principe et les démarches semblent (en l'absence d'une étude minutieuse de droit comparé) avoir été très proches de la législation française décrite ci-dessus.

Ce *Grundbuch* lui-même est aujourd'hui perdu, mais la Conservation de Lomé garde précieusement les 513 *Grund Akten* — tout à fait comparables aux titres fonciers actuels — qui avaient été établis de juin 1906 à août 1914. Les documents, en caractères gothiques manuscrits sur un papier devenu friable et brûlé par l'encre au point que les écritures du recto et du verso se mêlent, sont redoutablement difficiles à déchiffrer ; mais les plans qui les accompagnent ont été dessinés sur un papier spécial, qui a gardé sa blancheur et ses encres de couleur, fraîches comme au premier jour.

Le 23 décembre 1922, la France, puissance mandataire sur la plus grande partie du territoire du Togo, décrétait que, désormais, seul le décret de l'AOF de 1906 y serait applicable :

Article 2 : « Toutes les dispositions de la législation allemande réglementant le régime de la propriété foncière au Togo sont abrogées. A partir du jour de la promulgation du présent décret au Togo, il ne pourra plus être porté sur le livre foncier ou "*Grundbuch*" aucune mention ou inscription quelconques afférentes à la création, à la mutation, à l'extinction ou à la modification de droits inscrits au dit livre foncier ».

Mais l'article 3 précisait aussitôt : « L'abrogation de la loi allemande ne porte aucune atteinte aux droits légitimement acquis ».

Le premier titre nouveau régime fut délivré en avril 1923 (à une compagnie de commerce française qui avait racheté un terrain doma-

nial). Fin 1923, 22 titres avaient été établis, 97 fin 1924, 181 fin 1925, 243 fin 1926, 681 dix ans plus tard (où la procédure s'interrompra jusqu'en 1944) pour la seule ville de Lomé (847 pour tout le territoire).

LE LIVRE FONCIER (L'exemple du Togo)

Matériellement, c'est un registre de grande taille (60 cm × 45), difficile à manipuler si l'on ne dispose pas d'une vaste table, d'environ 400 pages en papier solide. Chaque immatriculation (désignée par son numéro d'ordre) occupe une double page : à gauche, la description de l'immeuble (on s'efforce de le situer par rapport à ses voisins : au nord : TF n X, au sud : rue Y, à l'ouest : collectivité Z, à l'est : voie non dénommée...), sa contenance (superficie en hectares, ares, centiares, et constructions éventuelles) et ses modifications : agrandissements et — surtout — morcellements (ceux-ci souvent si nombreux qu'il faut ajouter des feuillets collés quand on dépasse la dizaine de lignes prévues) ; à droite le propriétaire initial et ses éventuels successeurs (acheteurs ou héritiers, individuels ou en indivision, parfois si nombreux — plusieurs dizaines — que, là aussi, les lignes prévues ne suffisent pas), et les hypothèques, prises et levées...

Malgré la solidité des reliures d'origines, les documents établis il y a 60 ans ou 80 ans sont souvent aujourd'hui dans un état fâcheux : feuilles froissées, déchirées, détachées... Ils ont donc dû être parfois recopiés (à la main, bien sûr) et authentifiés par la signature du conservateur et de l'autorité judiciaire.

Si les individus ne sont en possession, comme « titre foncier », que d'un document de quelques pages (copies de la double page du registre, du plan et du bordereau analytique), les archives de la conservation gardent des dossiers nettement plus épais, puisqu'ils contiennent les nombreuses pièces de la procédure qui a précédé l'immatriculation. Dans le cas où le terrain a été morcelé (ce qui est en général le cas des grands domaines de la périphérie des villes, divisés en lots citadins à l'arrivée du front d'urbanisation), le dossier se gonfle d'autant de procédures nouvelles, par création de titres fonciers dérivés : on peut obtenir ainsi des volumes considérables.

On voit la mine d'informations essentielles que le chercheur peut y trouver sur l'histoire foncière, si fondamentale pour l'analyse des sociétés (en particulier citadines).

Ce sont bien les Togolais qui ont utilisé ces procédures : si les premiers *Grund Akten* avaient été établis par des firmes allemandes, 13 des 15 suivants l'ont été par des Africains, tout comme 16 des 20 premiers titres français (trois autres l'étant par des Libanais) et 26 des 30 suivants... Le rapport de la France à la Commission des Mandats de la Société des Nations (SDN) pouvait, dès 1924, se féliciter de cette adoption massive par les autochtones de la procédure et de ses garanties : « Jaloux de ses prérogatives, (le Togolais) n'hésite pas à les faire respecter ».

L'observation des premières immatriculations faites ainsi par des nationaux montre que 15 sur 42 concernent des terrains urbains acquis entre 1914 et 1924, et 12 de vastes cocoteraies nouvellement établies à la périphérie de la ville : un tiers seulement des nouveaux titres fonciers correspond donc à une réimmatriculation d'immeubles déjà dotés d'un titre allemand. C'est que, en fait, l'opinion publique avait bien perçu que, malgré l'article 2 du décret de décembre 1922, nul ne songeait à remettre en cause la validité juridique des immatriculations allemandes. C'est si vrai que, de nos jours encore, 200 des 600 parcelles du centre ville de Lomé n'ont toujours pas de titres fonciers conformes à la législation officiellement en vigueur depuis 68 ans...

En vérité, ceux-ci ne sont établis que quand apparaît un problème : une vente à une compagnie étrangère (cas rare), un partage difficile entre des co-héritiers qui veulent sortir d'une indivision génératrice de conflits (situation fréquente), le besoin d'une hypothèque en banque (cas certainement le plus habituel, comme le relevait déjà Péchoux en 1937). Autrement dit, une propriété paisible depuis pratiquement un siècle permet de se sentir encore aujourd'hui dispensé d'une immatriculation dans les règles, alors que celle-ci était généralisée à l'origine, quand il y avait inquiétude sur l'établissement des droits de chacun.

L'analyse des documents fonciers, si féconde soit-elle, doit donc toujours être resituée dans les pratiques concrètes et les manières de voir des habitants, qui les utilisent dans une logique qui n'est pas toujours celle qu'avait envisagée le législateur.

Pour aller plus loin...

PÉCHOUX (L.), *Le mandat français sur le Togo* (thèse de droit), Paris, Pédonie, 1939, pp. 287-309.

POINSOT (J.), SINOU (A.), STERNADEL (J.), *Les villes d'Afrique noire entre 1655 et 1960*, Paris, Ministère de la Coopération et Documentation française, 1989, pp. 64-69.

30-2 Cadastre à but fiscal, cadastre polyvalent, cadastre simplifié : faux problèmes et vraies questions

Alain DURAND-LASSERVE

Du bon usage des définitions

La réflexion menée au niveau international sur les systèmes d'information foncière (SIF), les échanges auxquels elle a donné lieu et la généralisation des études comparatives, ont permis de dissiper un certain nombre de malentendus ou d'ambiguïtés concernant le sens et l'acceptation des termes utilisés.

La confusion a plusieurs origines :

- le cadastre français (napoléonien), comme référent ;
- la confusion entre le contenu de l'information, son usage et sa technique de gestion ;
- des confusions dues à des problèmes de traduction (anglais-français en particulier).

Quelques définitions de base

Le cadastre. On appelle cadastre un ensemble de documents officiels (leur gestion est assurée et garantie par la puissance publique) donnant une information sur : (a) la localisation des propriétés bâties et non bâties ; (b) les limites de ces propriétés ; (c) leur statut juridique ; (d) l'identité de leurs propriétaires ; (e) l'état de leur mise en valeur ; (f) leur valeur locative ou vénale.

— L'information (a), (b), (c), (d), est l'information minimale requise pour que l'on puisse parler de « cadastre ». Les informations sur (e) et (f) peuvent ne pas figurer sur les documents officiels constituant le cadastre. Dans la réalité, ce cas est assez rare.

Un cadastre est donc constitué de deux ensembles d'informations : d'une part celles que l'on appelle « littérales » ; d'autre part celles que l'on appelle « cartographiques ». Elles correspondent à deux types distincts de documents.

L'information littérale est contenue d'une part dans des fichiers où figurent les numéros des parcelles, les informations permettant de les localiser, leur superficie et leur usage : ce sont les fichiers-parcelles ; elle est contenue d'autre part dans des fichiers où figurent les noms et adresses de l'ensemble des propriétaires dans la zone ou le secteur géographique considéré : ce sont les fichiers-propriétaires.

L'information cartographique est constituée par les plans cadastraux ou les mappes cadastrales (la terminologie utilisée varie selon les pays). Il s'agit de cartes et plans à grande échelle (du 1/500 au 1/5 000 selon les cas), que l'on appelle les feuilles parcellaires. Leur repérage s'effectue à partir d'un tableau d'assemblage établi à plus petite échelle (du 1/10 000 au 1/20 000).

La mise en relation de l'information littérale et cartographique implique l'utilisation d'un numéro d'identification qui permette, facilement et sans ambiguïté, de passer de l'information cartographique à l'information littérale, en d'autres termes de trouver, en partant d'une feuille parcellaire, le nom et l'adresse du propriétaire ou, à l'inverse, de localiser sur les feuilles parcellaires couvrant une zone donnée la (ou les) propriété(s) d'une personne dont le nom figure sur le fichier-propriétaires. Il est clair que, pour éviter toute confusion, tous les numéros attribués à l'intérieur d'un territoire donné doivent être différents les uns des autres. Ce numéro est souvent désigné sous le nom d'identifiant unique.

Le type d'information donné par un cadastre — quel qu'il soit — et les contraintes que suppose la conformité rigoureuse aux définitions de base qui viennent d'être énoncées ont un certain nombre d'implications.

D'une part, pour un secteur géographique donné, le recensement du parcellaire doit être exhaustif. D'autre part, la documentation cadastrale doit être régulièrement mise à jour.

Si ces conditions ne sont pas remplies, on ne peut pas parler de « cadastre ».

Un certain nombre de conditions peuvent, en revanche, ne pas être remplies : précision quant aux limites du parcellaire ; référence ou non, dans cette délimitation, au système international géodésique de référence, exactitude ou rigueur concernant la mise en valeur de la propriété ; estimation de la valeur locative ; etc.

Ces lacunes rendront éventuellement difficiles l'utilisation de la documentation cadastrale ou la modernisation de sa gestion (par l'informatisation de l'information littérale ou cartographique, par exemple) ou en limiteront l'usage. Le cadastre ne remplira alors qu'une partie seulement de ses fonctions potentielles, mais il s'agit toujours d'un cadastre.

Les types de cadastre : cadastre à but fiscal, légal, technico-urbanistique

Le *cadastre fiscal* est un SIF qui assure la gestion de l'ensemble des informations (littérales et cartographiques) permettant d'évaluer les biens fonciers, de déterminer aussi les bases des taxes foncières ou afférentes au foncier (taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxes d'habitation, taxes sur les mutations, taxes professionnelles,...).

L'information requise porte sur : (a) les éléments permettant d'apprécier la valeur (locative ou vénale) de la propriété, (b) l'identification du contribuable (ce peut être le propriétaire du bien ou son occupant). L'inventaire du cadastre fiscal ne doit pas seulement être descriptif, exhaustif et permanent mais aussi évaluatif.

Le *cadastre légal* a pour objectifs l'identification du propriétaire d'un terrain. Il suppose donc que le statut juridique du sol soit clairement établi, que les droits et servitudes afférents au bien soient connus ainsi que son état et ses limites exactes.

La mise en place d'un cadastre légal exige une plus grande rigueur que celle d'un cadastre à but strictement fiscal.

Le *cadastre polyvalent* (ou à buts multiples) poursuit plusieurs objectifs : par exemple, fiscal, légal et technico-urbanistique. Il est à la fois un instrument de gestion du foncier et des équipements mais aussi un outil d'aide à la décision en matière d'urbanisme et d'aménagement. Il doit contenir une information mise à jour sur la configuration du parcellaire, les limites des propriétés, leur usage, leur mode d'occupation, leur équipement, ainsi que sur les servitudes diverses susceptibles d'avoir un impact sur l'affectation des parcelles et leur mise en valeur.

Le cadastre — ou une partie de la documentation cadastrale — peut enfin être utilisé pour assurer la programmation et la gestion de réseaux d'équipement, en fournissant une information sur les caractéristiques physiques du milieu, son occupation et en désignant les usagers des services et des équipements.

On parlera de *cadastre simplifié* lorsque n'est saisie et traitée qu'une partie des éléments d'information et/ou lorsque les procédures de saisie, de traitement, de stockage et de restitution des données ont été simplifiées. La simplification ne remet pas en cause le caractère descriptif, exhaustif et permanent de l'inventaire, mais elle réduit nécessairement sa précision. Par exemple, dans le cas d'un cadastre simplifié à but fiscal, l'évaluation de la valeur des biens peut se faire sur la base d'éléments pris en compte clairement et rapidement identifiables, de techniques (calcul des taux et des barèmes) et de procédures (gestion des données, émission des rôles) dont la mise en œuvre est rapide et facile. La désignation des contribuables peut être, par convention, réduite à l'identification de l'occupant de la parcelle sans qu'il soit nécessaire de s'attacher à identifier son « propriétaire ». Dans ce cas également, la détermination des limites exactes de la parcelle est moins importante que celle de son contenu, de sa mise en valeur et de son usage.

Dans le cas d'un cadastre simplifié à but légal, ne peuvent être pris en compte que les données assurant une délimitation exacte de la parcelle par rapport aux parcelles contiguës, les éléments permettant de déterminer son statut juridique et ceux permettant l'identification de son propriétaire.

Un *fichier foncier* ou *fichier des parcelles* (voir 31-1 et 31-2) est un SIF simplifié. On peut le considérer comme une forme de « cadastre » simplifié si l'inventaire dont il est le support est à la fois descriptif, exhaustif et permanent.

Il consiste d'une part en une fiche d'information ne contenant strictement — au moins dans la phase initiale de constitution du fichier — que l'information nécessaire à la réalisation d'un certain objectif, fiscal ou légal (dans le cadre d'un programme de régularisation par exemple) ou technico-urbanistique (localisation des usagers, adressage).

Il est constitué d'une part d'une « fiche d'information », d'autre part d'un document cartographique ou photographique (mosaïque, orthophotoplan) à grande échelle, permettant de localiser, dans l'espace, les parcelles recensées dans le fichier ou dans le registre. On utilise parfois le terme de *registre foncier* pour désigner un fichier foncier.

*Le cadastre français comme référent constitué,
pour les villes de l'Afrique francophone sud-saharienne,
plus un handicap qu'un atout*

La mise en place ou la mise à jour des cadastres est une préoccupation déjà ancienne dans la plupart des villes de l'Afrique francophone sud-saharienne. Depuis une décennie environ, les demandes d'assistance technique se multiplient auprès des différents dispositifs de coopération.

Que ces demandes correspondent effectivement à des besoins ou aient été suscitées a en fait peu d'importance. Beaucoup plus important nous semble être l'influence implicite du cadastre français dans la définition des objectifs assignés au système d'information foncière devant être mis en place dans telle ville d'Afrique de l'Ouest.

Même si les possibilités offertes aujourd'hui par les techniques de traitement de l'information permettent, dans un nombre croissant de villes, d'intégrer les données gérées par le cadastre français à des systèmes d'information beaucoup plus polyvalents (systèmes géographiques de banques de données urbaines), la finalité est avant tout fiscale. La seconde caractéristique est celle du système politico-administratif dans lequel est gérée et utilisée l'information cadastrale.

De ces deux caractéristiques découlent à la fois les tâches du cadastre et le contenu de la documentation cadastrale.

Ces tâches et ce contenu ont un tel poids dans l'imaginaire urbain de beaucoup de fonctionnaires africains et reviennent si souvent dans leurs discours modernistes et réformateurs qu'il est utile de les rappeler.

Les tâches du cadastre sont : (1) de recenser toutes les parcelles et tous les locaux ; (2) d'identifier chacune de ces unités foncières en leur attribuant une immatriculation permettant de les individualiser sans ambiguïté ; (3) de rechercher leurs propriétaires ; (4) de fournir une description physique des propriétés ; (5) de constater leur mise en valeur ; (6) d'effectuer leur évaluation fiscale (taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation, taxe professionnelle).

La documentation cadastrale comprend, pour chaque commune du territoire national : (1) le plan cadastral ; (2) la matrice cadastrale qui récapitule pour chaque propriétaire les biens qu'il possède dans la commune, avec leur consistance et leur évaluation ; (3) les états de section qui constituent la légende du plan cadastral et fournissent, pour chaque parcelle, son numéro d'identification, son adresse, sa contenance cadastrale et le numéro communal de son propriétaire ; (4) des documents et fichiers complémentaires.

La conservation cadastrale permet la mise à jour de la documentation du cadastre : ventes, partages, etc., mais aussi les changements ayant une incidence fiscale. Tout acte portant modification de la situation juridique d'un immeuble doit donner lieu à publication au fichier immobilier (système de la publicité foncière).

Même lorsqu'elle a été tentée avec prudence, la transposition des tâches, des missions, des types de documents et des procédures régissant le fonctionnement du cadastre français dans le contexte des villes africaines semble bien avoir posé plus de problèmes qu'elle n'en a résolu.

La situation a certes évolué aujourd'hui, sous l'influence d'une nouvelle génération de techniciens, plus attentifs aux besoins, aux demandes et aux potentialités de leurs villes, grâce aussi à une approche résolument nouvelle des dispositifs de coopération bilatéraux et multilatéraux intervenant sur cette question.

Instrument polyvalent et complexe, le cadastre occupe une grande place dans l'imaginaire des fonctionnaires africains en charge de la gestion urbaine. Les pays africains ont, du fait de l'obsolescence de leurs cadastres, l'opportunité d'innover dans ce domaine mais ils ne doivent pas importer mécaniquement les techniques et les modèles. Ils doivent fonder leur choix sur une vision claire des objectifs poursuivis.

La mise en place et mise à jour d'un cadastre

La question de la mise en place et celle de la mise à jour d'une information cadastrale sont souvent confondues, en particulier dans les pays d'Afrique francophone sud-saharienne. En effet, en raison des retards accumulés, une réfection complète du cadastre s'avère souvent plus facile et moins coûteuse que sa mise à jour, et cela d'autant plus que le problème de la mise à jour se pose en même temps que celui de l'informatisation des modes et techniques de saisies et de gestion de l'information.

Prenons un exemple en partant d'un cas fictif et d'une situation supposée extrême : une ville où le cadastre ne couvre qu'une petite partie de la zone urbanisée (disons la ville légale, à l'exclusion des quartiers populaires, réputés « irréguliers »), où l'information littérale et cartographique a été établie selon des normes de classification, des échelles et des repères géodésiques différents au cours des années, où cette information n'est plus mise à jour depuis parfois plus d'une décennie, où une partie de la documentation n'a pu être conservée,

s'est irrémédiablement détériorée, ou a été perdue, ou détruite, ou volée, ou dispersée au fil des réformes administratives.

Dans un tel cas, la réfection d'un cadastre ou de tout autre système d'information foncière (notices 31-1 et 31-2) sera plus simple que la mise à jour de ce qui reste de la documentation ancienne. Ce choix n'exclut d'ailleurs pas qu'une partie de celle-ci soit intégrée au nouveau dispositif.

Cette réfection risque d'apparaître d'autant plus nécessaire que l'objectif du dispositif mis en place (fiscal, légal, technico-urbanistique) n'est sans doute plus le même que celui qui avait été visé plusieurs décennies auparavant lorsqu'avait été décidée, en général par la puissance coloniale, la confection d'un cadastre.

Quel que soit l'objectif fixé, la mise en place d'un cadastre implique nécessairement l'exécution des opérations suivantes :

- Définition des objectifs assignés au cadastre. C'est un acte à caractère politique, mais dont dépendront tous les choix techniques ultérieurs.

- Choix de l'organisme sous la tutelle duquel l'opération sera menée.

- Choix de l'organisme sous la tutelle duquel seront placés les services du cadastre.

- Choix (hiérarchisé) des secteurs géographiques à couvrir au cours de l'opération.

- Définition des tâches à exécuter (ordre, contenu, durée) et d'un calendrier des opérations (adéquation des moyens aux objectifs).

- Établissement d'une cartographie de base à grande échelle, intégrant les données topographiques, et sur laquelle figurera l'état du bâti et l'usage du sol (par grandes catégories).

- Choix d'un identifiant unique (cf. supra) et, dans la mesure du possible, d'un système d'adressage.

- Choix concernant la configuration et le contenu des fichiers constituant l'information littérale.

- Définition des procédures de saisie, de mise à jour et de gestion des données.

- Recensement et enquête parcellaire, en présence des propriétaires des terrains de la zone concernée (ou des occupants faisant valoir un droit sur ces terrains).

- Enquête portant sur la mise en valeur des parcelles identifiées.

- Report sur le fond de carte des limites du parcellaire et, si nécessaire, de l'état de la mise en valeur.

- Constitution du fichier-parcelles et du fichier-propriétaires.

30-3 Télédétection spatiale et foncière

Jean-Paul DUCHEMIN

La télédétection spatiale peut être définie comme l'ensemble des techniques d'observation du globe qui, à partir de satellites, utilisent les propriétés du rayonnement électromagnétique.

Nous laisserons de côté les satellites à vocation météorologique pour nous intéresser uniquement à ceux ayant vocation d'observer les phénomènes terrestres.

Les satellites d'observation de la terre et leur fonctionnement

A ce jour, sont couramment accessibles, à titre onéreux, les enregistrements de deux séries de satellites de télédétection terrestre. L'une est américaine : il s'agit des Landsat et principalement du dernier de la série, le *Landsat 5*. L'autre est française : le *Spot*.

D'autres nations ont mis sur orbite récemment des satellites du même type (Brésil, Inde, Japon). Les produits de ces satellites ne sont pas encore commercialisés. L'URSS propose, depuis peu, des images avec un pixel (cf. supra) de 5 mètres.

Ces satellites fonctionnent selon le même principe : ils embarquent un ou plusieurs capteurs : des radiomètres.

Le Landsat embarque deux radiomètres : le MSS de conception ancienne et le Thematic Mapper (TM) plus récent et plus performant.

Le Spot embarque aussi deux radiomètres mais identiques, appelés HRV 1 et 2 (Haute Résolution Visible).

Les radiomètres embarqués enregistrent les rayonnements émis ou réfléchis par la surface terrestre grâce à la mesure d'une grandeur physique appelée luminance spectrale.

La présence du filtre atmosphérique, et particulièrement de nuages, peut, de façon importante, altérer ou même masquer la réception du rayonnement réfléchi par le sol et donc l'image du sol que l'on souhaite obtenir.

La mesure de luminance est globale au sein d'une surface au sol de taille fixe ; à cette unité de surface correspond dans l'image enregistrée une unité élémentaire appelée « pixel ».

La luminance est mesurée par chaque radiomètre à l'intérieur de plusieurs bandes du spectre, dans le visible et l'infrarouge.

Pour chaque pixel, il y a donc autant de mesures que le radiomètre possède de bandes spectrales, appelées aussi « canaux ».

Le nombre et les caractéristiques des canaux définissent la résolution spectrale du radiomètre.

Le Thematic Mapper enregistre dans sept canaux, de TM 1 à TM 7. Ce mode de fonctionnement est dit « multispectral ». Les canaux 1, 2 et 3 couvrent, à peu près, le visible, le canal 4 : le proche infrarouge, les canaux 5 et 7 : l'infrarouge moyen et le canal 6 : l'infrarouge dit « thermique ».

Le Spot a deux modes de fonctionnement :

— un mode dit « panchromatique » : l'enregistrement se fait dans un seul canal qui couvre l'ensemble du spectre visible ;

— un mode « multispectral » où l'enregistrement se fait dans trois canaux appelés XS1, XS2, XS3. Ce dernier se situe dans le proche infrarouge (cf. le graphique ci-dessous).

Figure 11

Les canaux des radiomètres Spot et Thematic mapper

SPOT	<u>x S1</u> <u>x S2</u> <u>x S3</u>												
TM	Pa												
	1	2	3	4	5	7	6						
				Proche	Moyen		Thermique						
	Visible			Infra-rouge		Infra-rouge		Infra-rouge					
Pm	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1.5	2.0	2.5	10	11	12	13

La surface au sol élémentaire, objet de la mesure globale et se traduisant par un pixel de l'image, définit la résolution spatiale du radiomètre.

Cette surface a une taille différente selon les canaux :

— pour Spot, dans le canal panchromatique : 10 × 10 mètres soit 100 mètres carrés et en multispectral et pour les trois canaux : 20 × 20 mètres soit 400 mètres carrés.

— Pour Thematic Mapper, pour le canal 6 dans l'infrarouge thermique : 120 × 120 mètres soit 1 440 mètres carrés et pour les autres canaux : 30 × 30 mètres soit 900 mètres carrés.

Les deux satellites ont des orbites héliosynchrones ; il en résulte qu'une région quelconque de la terre est survolée toujours à la même heure solaire locale qui ne dépend que de sa latitude.

Le Thematic Mapper observe une bande de terrain de 185 km de large et couvre l'ensemble du globe en 18 jours.

Le Spot observe une bande de terrain de 60 km (en visée verticale) et de 80 km (en visée oblique).

Ce satellite dispose, en effet, d'une possibilité de visée latérale (+ ou - 27° par rapport à la verticale). Grâce à la visée latérale, il est possible d'observer des zones toujours de 80 km de large, dans un espace de 950 km de large ; 425 km de part et d'autre de la verticale de la trace.

Le Spot repasse à la verticale du même point tous les 26 jours. Toutefois, dans une même période de 26 jours, grâce à cette visée latérale, le satellite offre la possibilité d'observer la même zone, par exemple 7 fois à l'équateur ou 11 fois à une latitude de 45° . Un même point peut donc être observé avec une fréquence moyenne de trois jours.

La visée latérale permet aussi de réaliser des couples stéréoscopiques dont le traitement permet d'appréhender le relief.

Les mesures de luminance sont transmises au sol. Les stations de réception stockent les valeurs reçues sur support magnétique sous forme d'image matricielle. Elles peuvent aisément être reproduites sur film photographique.

Les images reçues par les stations de réception ne sont pas directement utilisables. Avant d'être diffusées, elles font l'objet de corrections géométriques et radiométriques. En fonction de l'usage qu'il est prévu d'en faire, le niveau de correction doit être indiqué lors de la commande. Pour les images Spot, par exemple, le niveau 1b est au minimum nécessaire pour les usages les plus courants ; le niveau 2 peut être indispensable si l'on souhaite superposer des images obtenues à des dates différentes ou superposer une image à une carte.

Les satellites n'enregistrent pas de façon continue. L'enregistrement est programmé par les sociétés exploitant les satellites en fonction des commandes et de leurs propres impératifs. Aussi, il existe, pour Spot comme pour Thematic Mapper, un catalogue des images enregistrées, avec leurs caractéristiques (date d'enregistrement, pourcentage de nuages sur l'image, qualité de l'image, angle de visée pour Spot).

Si l'image existe, il faut en vérifier la qualité et la nébulosité. Si elle n'existe pas ou si, en fonction de l'usage prévu, sa qualité n'est pas satisfaisante, elle peut être commandée. Il faut, alors, cal-

culer la probabilité d'obtenir une image dont la qualité correspond à ce qui est souhaité. Cette probabilité dépend de la nébulosité, du rythme de passage du satellite, de l'angle de visée souhaité (Spot). La plupart du temps, il s'agit de déterminer le choix de la date optimale pour l'enregistrement. Plus rarement, si la date ou un créneau d'enregistrement s'avère impératif, il s'agira d'apprécier la faisabilité de l'opération et la qualité potentielle de l'image en résultant.

Deux types de produits sont proposés par les sociétés d'exploitation des satellites : des bandes magnétiques ou des films négatifs.

L'image de la bande de terrain est découpée en « scènes » :

— pour Spot, la scène est de 60 km sur 60 km (en visée verticale) et de 60 km sur 80 km (en visée oblique) ;

— pour Thematic Mapper, la scène est de 185 km sur 185 km.

Figure 12

Types de produits et prix (en 1990)

Type de produit	SPOT (niveau 1 B) scène : 60 km × 60 km	THEMATIC MAPPER scène : 185 km × 185 km
FILM NÉGATIF		
Scène entière	14 900 FF panchro 1/400 000 11 700 FF 3 can.XS 1/400 000	550 \$ par canal 1/1 000 000
1/4 scène (au choix)	14 900 FF panchro 1/200 000 11 700 FF 3 can.XS 1/200 000	Pas de film pour 1/4 de scène
BANDE MAGNÉTIQUE		
Scène entière	14 900 FF panchro 11 700 FF 3 canaux XS	3 960 \$ 7 canaux
1/4 scène (au choix)	Pas de bande 1/4 de scène	2 500 \$ 7 canaux
Demande programmation Contrainte de nébulosité	3 000 FF (en sus prix scène)	275 \$ (en sus prix scène)
Redécoupage le long de la trace.	Gratuit	Pas de possibilité de redécoupage

\$: dollars US

Le module d'achat est généralement la scène. Toutefois, dans certaines catégories de produits, des 1/4 de scène peuvent être achetés.

Pour Spot, à la condition que l'image existe sur le « catalogue des produits », on peut acquérir une disquette correspondant à un extrait d'image de 10 km sur 10 km.

Les « quick look » (imagettes de contrôle) sont gratuites chez Spot et coûtent 100 \$ pièce chez Landsat pour le TM.

Les disquettes « extrait d'image Spot de 10 km sur 10 km » sont à acquérir, auprès de la société AEs Image, coût : 1 400 FF.

Les images de télédétection : leur usage

Pour une bonne compréhension de ce qui suit, il nous faut définir quelques termes. Nous conviendrons d'appeler :

— objet : une réalité définie par sa matière, sa forme, sa couleur, dont la dimension est limitée et qui est destinée à une certaine fonction ;

— élément : partie ou tout d'un objet ayant une signature spectrale et une seule.

Le principe de fonctionnement de la télédétection, la mesure de la luminance, a plusieurs conséquences :

— un élément quelconque sera d'autant plus discernable qu'il présentera un fort contraste de luminance avec les éléments adjacents ;

— des éléments ayant une signature spectrale semblable ou très proche ne seront pas distingués sur l'image enregistrée ; s'ils sont adjacents, une seule plage va apparaître ;

— la série de surfaces élémentaires, découpées au sol par le satellite, est continue. Aussi, un élément occupant une ou plusieurs de ces surfaces sera traduit sur l'image par un ou plusieurs pixels, selon la taille ; mais il peut être « à cheval » sur deux ou plusieurs des surfaces élémentaires découpées par le satellite. Un pixel peut donc être « pur » s'il traduit un élément et un seul ou une partie de cet élément et elle seule, ou « composite » s'il traduit l'intersection de deux ou de plusieurs éléments. Il est extrêmement rare qu'un élément soit traduit uniquement par des pixels « purs » ; son intersection avec des éléments adjacents se traduit toujours par des pixels « composites ». Plus un élément est traduit par un grand nombre de pixels « purs », plus lui-même et sa forme seront discernables. Le nombre de pixels composites dépend de deux variables : la résolution spatiale et la taille des éléments au sol.

Plus la résolution spatiale est fine, c'est-à-dire plus la taille du pixel est petite, plus l'élément sera discernable. En effet, la probabilité d'une traduction par des pixels « purs » est plus grande. Actuellement, comme nous l'avons indiqué plus haut, c'est le canal panchromatique de Spot qui présente la plus haute résolution accessible commercialement (10×10 m).

Plus les objets sont nombreux et petits, plus ils seront difficiles à discerner. C'est le cas en milieu urbain et dans les milieux ruraux caractérisés par une utilisation du sol en petites parcelles. Dans des milieux de ce type, et si l'objectif du travail nécessite le discernement de ces objets, il sera toujours utile de disposer de la résolution spatiale la plus fine.

Les trois variables, taille de l'objet, luminance de l'objet et résolution spatiale forment donc des combinaisons complexes.

Bien que nous ayons tenté de donner une définition objective de l'objet, il s'avère qu'il est, d'abord, ce qui est perçu par l'intermédiaire des sens et particulièrement de la vue (« ce qui s'offre au regard »), un spectacle, une image-aspect des êtres et des choses. Dans notre champ perceptif, par une opération mentale immédiate, ou plus difficile, nous découpons, individualisons et identifions des objets.

Cette opération de construction de l'objet dépend :

- de l'acquis culturel de chacun, un enfant de la forêt ivoirienne découpera, individualisera et identifiera immédiatement un champ en forêt ou un cacaoyer ; ce qui ne sera pas possible, sans apprentissage, pour un petit Européen ;

- du concept opératoire dont nous avons besoin, à ce moment-là, pour analyser notre environnement : la définition du « pavillon de banlieue » n'est pas celle de la seule maison ; celle de « l'usine » pas celle de la zone industrielle.

Aussi, selon le concept que nous appliquons, l'objet « reconnu » n'a ni la même taille, ni la même forme. La zone industrielle est constituée d'objets identifiables comme « semblables » : les bâtiments industriels, mais aussi de nombreux objets différents : voirie, parkings, zones de services ; etc.

Selon le concept appliqué, un objet « reconnu » peut être simple ou d'une grande complexité. Complexe, il sera composé d'un très grand nombre d'éléments différents.

Deux objets « semblables », deux bâtiments industriels par exemple, peuvent avoir des signatures spectrales différentes. En effet, nous n'avons, en télédétection, comme en photographie aérienne, qu'une vision du « dessus » : la vision cavalière. C'est donc la couleur de la toiture de ces bâtiments qui constituera leur signature spectrale ; il

suffit alors que le premier soit couvert de tuiles sombres et le second de bacs d'aluminium réfléchissants pour que leur signature spectrale soit totalement différente.

Un même objet peut être composé de plusieurs éléments, une partie du toit en tuiles sombres et une autre en verrières par exemple.

Or, l'interprétation d'une image satellite est actuellement fondée sur l'hypothèse qu'il est possible de reconnaître un certain nombre d'objets présents à la surface de la terre à partir des valeurs de luminance de ces objets dans les différents canaux, c'est-à-dire sur leur signature spectrale. Ce qui, nous venons de le voir, n'est pas une opération toujours évidente. Cette hypothèse, en fait, est issue du premier usage de la télédétection : l'analyse des paysages agricoles. Là, les objets, les champs, les bois, etc., sont de taille plus importante ; ils ont souvent une signature spectrale unique ou presque homogène à un moment donné du cycle végétatif.

Dans l'opération de reconstruction mentale d'un objet que nous pratiquons quotidiennement, outre le concept opératoire dont nous nous servons, nous utilisons, autant que la vue cavalière, la vue en élévation, la vue en perspective et des reconstructions mentales axonométriques qui nous sont plus ou moins familières. Ces outils nous sont particulièrement précieux pour notre perception et notre analyse des milieux, et particulièrement, du milieu urbain. Tant en télédétection qu'en photographie aérienne, ces « points de vue » nous manquent.

La télédétection, comme la photographie aérienne, nous donnent donc des images, certes relativement proches de notre vision, mais grevées de contraintes particulières : vision uniquement cavalière, enregistrement selon certains canaux du spectre, etc. Il faut donc apprendre à s'en servir pour leurs qualités propres : large couverture de l'espace possible, répétitivité, canaux ou combinaison de canaux permettant de mettre en évidence tel ou tel phénomène, etc.

Sur les modes d'appropriation

Dans ce manuel, il est traité du foncier tant sous la forme des modes d'appropriation du sol que de son usage. Les modes d'appropriation se traduisent toujours par un découpage de l'espace, fût-il inscrit uniquement dans la mémoire des hommes appelés à le connaître.

Ces limites sont, par essence, immatérielles.

Toutefois, certaines d'entre elles peuvent être matérialisées et, dès lors, se traduire dans le paysage par des éléments visibles (haies, lignes d'arbres, murs...) généralement linéaires. C'est cependant loin d'être la norme et les règles n'existent pas en la matière.

Cette plus ou moins bonne « traduction » dans le paysage de l'appropriation dépend de très nombreux facteurs dont les combinaisons peuvent être quasi infinies : ancienneté, ou non, de l'occupation humaine se traduisant par des formes d'anthropisation pas nécessairement corrélées, ancienneté, ou non, des structures foncières, stabilité de ces structures ou, au contraire, mouvements importants les affectant, modes d'appropriation et de tenure très divers se combinant de nombreuses manières...

La structure foncière ne pourra donc pas être lue directement sur une image de télédétection. Ce qui ne devrait pas nous étonner puisque nous sommes bien incapables, avec un instrument bien mieux maîtrisé, notre œil, de lire directement ces structures dans le paysage.

Ce constat avait déjà été fait lorsque l'usage de la photographie aérienne s'était généralisé.

Il faut rappeler, ici, que le principe sur lequel est fondée la photographie est le même que celui de la télédétection. Il s'agit, aussi, de l'enregistrement des rayonnements émis et réfléchis par les objets, cette fois, non sous la forme d'enregistrements numériques, mais sur une surface sensible : la pellicule photographique. Comme dans les enregistrements de télédétection, cette pellicule peut être sensible à l'ensemble du spectre du visible, la photographie panchromatique, ou à une partie du spectre seulement, les photographies infrarouges en sont un exemple. Une sortie sur film du canal panchromatique du Spot a un rendu très proche d'une photo aérienne au 1/50'000^e.

Dès lors, toutes les remarques qui ont été formulées par M. Roncayolo et M. Coste sur l'usage de la photographie aérienne pour l'analyse du foncier gardent leur actualité (1). Une des conclusions de ces auteurs est que, certes, la photographie aérienne n'est pas un outil magique mais que le paysage renvoie au foncier, et inversement, avec une logique très forte. Ils faisaient remarquer que le foncier s'appuie toujours sur les éléments physiques du paysage ; lignes de crête, thalwegs, cours d'eau, accidents du relief... ; ainsi que sur les routes et chemins dont le statut d'utilité publique garantit la permanence du tracé et son respect au cours du temps.

(1) M. RONCAYOLO et M. COSTE, *Paysages vus d'avion, foncier et urbanisation. Bilan d'outils et de méthodes d'analyse*, Paris, EHESS, 1977, p. 197.

Comme le fait la photographie aérienne, l'image de télédétection nous apporte des renseignements divers qu'il faut analyser, voire interpréter. Le découpage en canaux apporte une information sélective, la nature numérique de l'image permet de lui appliquer des logiciels de traitement d'image puissants et sophistiqués. Il est vrai que la maîtrise de certains de ces outils informatiques de traitement d'image nécessite un investissement qui peut paraître très lourd pour un chercheur ou un praticien dont l'objectif premier n'est pas celui-là. Toutefois, il ne faut pas exagérer l'importance de la maîtrise des outils informatiques ; l'expérience montre qu'une problématique clairement posée est l'essentiel. Alors, de façon intelligente, les diverses sources d'information peuvent être mobilisées et les concours techniques trouvés.

Sur l'usage du sol

L'apport principal de la télédétection, comme de la photographie aérienne pour la question que nous nous posons, est la mise en évidence du parcellaire actuel d'usage du sol.

En milieu urbain, par exemple, l'îlot est très souvent reconnaissable. Son contenu, le bâti, est souvent apparent au moins sous sa forme. La structure et la texture du tissu peuvent nous renseigner sur la nature des quartiers et le mode d'appropriation de l'espace : taille et forme de l'îlot et de la parcelle, espace occupé par le bâti dans la parcelle, organisation de ce bâti... Dans de nombreux cas, le rapport végétation/bâti nous renseigne sur le caractère des quartiers (et/ou l'ancienneté de leur installation). Enfin, la bonne identification de la voirie que permet l'image de télédétection, apporte le cadre général de la mise en valeur du sol urbain. Le dessin et le type de desserte sont aussi des éléments permettant d'approcher la nature des espaces desservis.

En milieu rural, le parcellaire est d'autant plus visible que ses limites sont apparentes et que les productions végétales qu'il porte sont bien distinctes, ce qui est généralement le cas dans les pays à agriculture mécanisée. En Afrique, seront bien localisées, et éventuellement identifiées, par exemple, les cultures de bas fonds, les casiers d'irrigation... Par contre, lorsque les limites sont floues, les associations culturelles complexes, ce qui est souvent le cas dans un certain nombre de pays tant sahéliens que forestiers, la localisation et, à plus forte raison, l'identification seront plus difficiles. Toutefois, des modes cultureux particuliers peuvent, à certaines périodes du calendrier agri-

cole, permettre la localisation des champs : les buttes très régulièrement alignées des champs sénoufo lors de la remise en culture ou les champs en étoile du pays lobi par exemple.

Certes, ces parcellaires, tant en milieu urbain qu'en milieu rural, ne sont ni ceux de la propriété ni ceux de la tenure mais un grand nombre de leurs limites renvoie à l'une et à l'autre.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, certaines limites foncières peuvent apparaître, le cadre général étant posé (éléments physiques et réseau vicinal) ; enfin le parcellaire d'usage du sol est, dans certaines conditions, lisible. Ces trois éléments ne permettent certes pas une cartographie directe des structures foncières mais, dans de nombreux cas, une première approche qui ne manque pas d'intérêt.

Les images de télédétection, comme les photographies aériennes, peuvent être un élément d'information précieux dans trois cas :

- lorsqu'il n'existe aucun document cartographique préalable, des traitements spécifiques et une photo-interprétation permettent d'aller jusqu'à une cartographie, plus ou moins élaborée, des éléments visibles ;

- en tant que source pour la mise à jour de cartographies foncières (cadastre par exemple) ;

- en complément d'autres sources, cartographiques ou non.

Les traitements

La photo-interprétation, comme les traitements que l'on peut appliquer aux images de télédétection, vise à l'identification des objets contenus, ou plus simplement à leur localisation.

On peut chercher à identifier :

- le contenant (ou plus simplement à le tracer) ;

- le contenu (dans un parcellaire rural, par exemple, la propriété bâtie est souvent aisément reconnaissable).

Nous avons vu que les images de télédétection pouvaient être mises à disposition sous deux formes :

- des films négatifs ou des tirages positifs qu'on peut obtenir par canal ou selon différentes combinaisons. La valeur de l'enregistrement électromagnétique de chaque pixel est traduite alors dans chaque canal par une valeur de gris. Des traitements photographiques peuvent être appliqués. Ils visent à une amélioration des contrastes ou à créer des néo-canaux par combinaison des canaux existants. Un procédé classiquement utilisé est « la combinaison colorée » : une couleur primaire est affectée à chacun des trois canaux (par exemple pour Spot, XS1 :

bleu, XS2 : vert, XS3 : rouge) puis les trois canaux sont superposés afin d'obtenir une représentation en couleur. Ce type de traitement conduit à une analyse visuelle selon des procédés proches de ceux pratiqués en photo-interprétation ;

- des bandes magnétiques (ou disquettes). Des traitements numériques sont donc possibles. Ils visent les objectifs suivants :

- l'amélioration de l'image ;
- la description statistique de l'image ;
- la sélection de l'information ;
- la classification de l'information ;
- la création d'une nouvelle information adaptée au thème étudié.

Des recherches sont en cours actuellement sur la structure et la texture de l'image. Des gradients peuvent être utilisés pour permettre de dégager les contours et les éléments linéaires de l'image. Enfin, dans la panoplie des logiciels de traitement de l'image, commencent à apparaître des logiciels d'aide à l'interprétation. En effet, les méthodes les plus prometteuses conduisent actuellement à lier étroitement interprétation et traitements. Les questions posées lors de l'interprétation conduisent à mettre en œuvre des traitements dont les résultats demandent à leur tour interprétation.

Conclusion

Pour les études foncières, la télédétection, comme la photographie aérienne, n'est pas d'un usage immédiat.

D'une part, comme nous l'avons indiqué, les structure foncières ne sont que très partiellement apparentes.

D'autre part, au-delà de la simple photo-interprétation (qui nécessite quand même une formation sérieuse), les traitements, tant photographiques que numériques, ne peuvent être mis en œuvre que par un personnel spécialisé (ou par des chercheurs acceptant de s'y investir de façon importante) et avec des moyens informatiques, tant ordinateurs que systèmes de traitement de l'image et logiciels sophistiqués encore peu répandus.

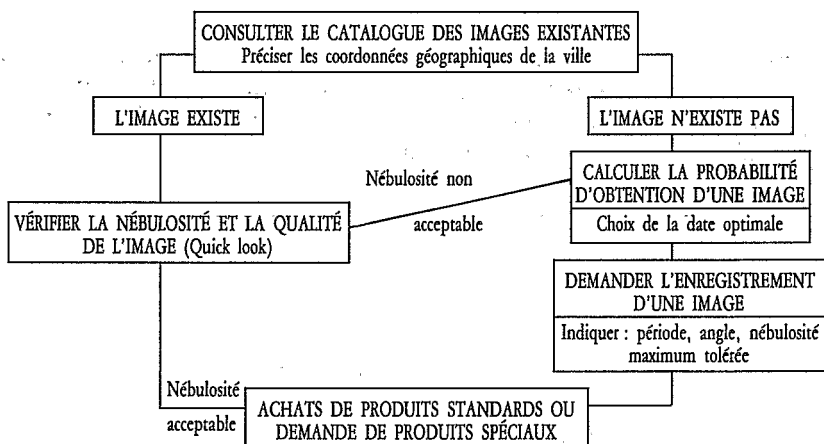
L'outil ne doit, toutefois, pas être négligé. Même ses produits les plus simples, une image en panchromatique 10 mètres de Spot sur film négatif par exemple, contiennent des informations d'une grande richesse. Il y a une bonne adéquation entre les mesures dans certains canaux et des éléments du paysage : l'eau, la végétation... Des procédures normalisées ont été établies, tel l'indice de végétation.

Figure 13

ACQUISITION D'UNE IMAGE SATELLITE SPOT OU THEMATIC MAPPER

Quelle est la démarche à suivre ?

Les satellites SPOT et LANDSAT TM n'enregistrent pas de façon continue : l'enregistrement est programmé par les sociétés exploitant les satellites en fonction des commandes et de leurs propres impératifs. Il existe donc, pour SPOT comme pour TM, un catalogue des images enregistrées, avec leurs caractéristiques (date d'enregistrement, pourcentage de nuages sur l'image, qualité de l'image, angle de visée pour SPOT).



**A qui s'adresser pour connaître les images existantes,
ou commander une image ?**

Images SPOT : distributeur local,
ou SPOT IMAGE - Service clientèle
16 bis, avenue Édouard-Belin
B.P. 4359
31030 Toulouse Cedex - France
Tél. 33 61 53 99 76
Télex : 532 079 F SPOTIM
Téléfax : 33 61 27 46 05

Images TM : distributeur local
ou EOSAT
4300 Forbes Blvd - Lanham
Maryland 20706 - USA
Tel : 1800 367 2801
Télex : 277 685 LSAT UR
Téléfax : 605 594 6589

Les images de télédétection présentent, enfin, des avantages non négligeables : large couverture spatiale (tout le globe), coût modeste au vu de l'espace couvert, accès libre aux images sur un point quelconque du globe choisi, répétitivité dans le temps des données à la discrétion du client (et de ses moyens).

L'apport de la télédétection aux études foncières mériterait des recherches spécifiques.

La télédétection, comme la photographie aérienne, doit entrer, aujourd'hui, dans le lot des outils de recherche du spécialiste des études foncières.

Pour aller plus loin...

Il n'existe pas, à ma connaissance, de texte de référence traitant de l'apport de la télédétection aux études foncières. Par contre, une très importante littérature existe sur l'apport de la télédétection pour la connaissance de l'usage du sol.

1. The first part of the document is a letter from the President of the United States to the Congress, dated January 3, 1862.

The second part of the document is a report from the Secretary of the Treasury, dated January 3, 1862.

The third part of the document is a report from the Secretary of the Interior, dated January 3, 1862.

The fourth part of the document is a report from the Secretary of the Navy, dated January 3, 1862.

The fifth part of the document is a report from the Secretary of the War, dated January 3, 1862.

The sixth part of the document is a report from the Secretary of the State, dated January 3, 1862.

The seventh part of the document is a report from the Secretary of the Army, dated January 3, 1862.

The eighth part of the document is a report from the Secretary of the Marine Corps, dated January 3, 1862.

The ninth part of the document is a report from the Secretary of the Coast and Geodetic Survey, dated January 3, 1862.

The tenth part of the document is a report from the Secretary of the Smithsonian Institution, dated January 3, 1862.

The eleventh part of the document is a report from the Secretary of the United States Geological Survey, dated January 3, 1862.

La gestion foncière de l'espace rural

- 31-1 Le plan parcellaire
André LERICOLLAIS
- 31-2 Les programmes de remembrement
Alain BERNARD
- 31-3 Le cahier des charges d'un ouvrage public
Étienne LE ROY
- 31-4 Le plan foncier ivoirien
Alphonse YAPI DIAHOU
- 31-5 La trame foncière
Étienne LE ROY

31-1 Le plan parcellaire

André LERICOLLAIS

Depuis les années cinquante, on considère que l'analyse foncière des finages africains doit se faire par une mise en relation de la trame sociale et du parcellaire d'utilisation : la généalogie projetée sur le cadastre (Murdock, 1959).

Cette pratique qui suppose une double compétence et des relevés fastidieux est rarement mise en œuvre correctement. Pourtant,

il est primordial de repérer les structures, les statuts et les rapports sociaux qui interfèrent avec la gestion de la terre, et il est tout aussi nécessaire de parcourir l'espace et d'en lire les découpages en fonction de contraintes physiques « opérantes », de l'aménagement, des techniques d'exploitation et des types d'utilisation ; en outre, le foncier n'est guère intelligible si on le considère comme une réalité autonome au sein du système de production.

Chacun sait que l'histoire foncière est sous-jacente à celle des villages et que l'implantation et la dynamique des lignages lui sont substantielles. D'où la nécessité de prendre en compte tous les niveaux d'organisation sociale, de repérer les espaces de référence pour retrouver les étapes de la construction du finage. Cette approche qualifiée de « structuro-fonctionnelle » demeure tout à fait éclairante. Elle permet de reconstituer des évolutions à l'échelle de plusieurs générations, de replacer les unités de production actuelles au sein des structures sociales englobantes, de voir les instances qui continuent à opérer à l'occasion d'événements majeurs ; les décès, les segmentations de lignage, les retours de migration, l'accueil d'étrangers, les arbitrages en cas de conflits.

Terminologie

Le vocabulaire foncier forgé en Europe par les historiens médiévistes ne peut s'appliquer aux réalités africaines sans une remise en question et des adaptations. Rappelons le sens des quelques termes usuels employés ici.

Par parcellaire ou plan parcellaire, on entend un bloc de parcelles. Le découpage se fonde sur des limites stables généralement foncières et des subdivisions temporaires liées à l'utilisation agricole.

Par parcellaire foncier, on entend le découpage de l'espace agraire en unités foncières. Chaque parcelle a un statut juridique identique sur toute son étendue.

Le cadastre s'établit à l'échelle du territoire villageois ou communal. Il comprend les planches du parcellaire foncier et un registre contenant les informations sur l'état et le statut de chaque parcelle.

Méthodologie

En l'absence de cadastre, le chercheur doit dresser lui-même le plan parcellaire. Ce plan n'aura pas valeur juridique puisqu'il ne

s'accompagne pas d'un bornage systématique et qu'il n'est pas enregistré ni archivé par le service du cadastre.

L'équipement d'arpentage nécessaire se compose d'un appareil de visée — un théodolite par exemple — et d'une planchette topo-chaix, pour faire les reports immédiatement. Il faut la compétence technique du topographe pour se référer au réseau des points géodésiques, figurant sur les cartes existantes, mesurer les distances et les pentes, faire les redressements et les reports à l'échelle. La photographie aérienne à grande échelle facilite grandement le levé de terrain et la collecte d'informations sur la parcelle.

Le savoir-faire du topographe ne suffit pas. Si tout observateur peut identifier l'hydrographie, le réseau des pistes, l'habitat, les discontinuités dans l'utilisation du sol, il faut pour l'analyse foncière s'informer sur la nature et la permanence des limites apparentes. D'emblée, il faut connaître les procédures d'accès à la terre et se les faire préciser chemin faisant. Le levé ne peut se faire sans recourir à des informateurs.

Pratiquement, on procédera simultanément à la reconnaissance du parcellaire et à l'établissement d'un fichier de parcelles. Au moins quatre types d'informations nous intéressent ici :

- un descriptif de la parcelle : forme et superficie, sols et aménagement ;

- son utilisation : boisement, verger ; ou le type de rotation des cultures ;

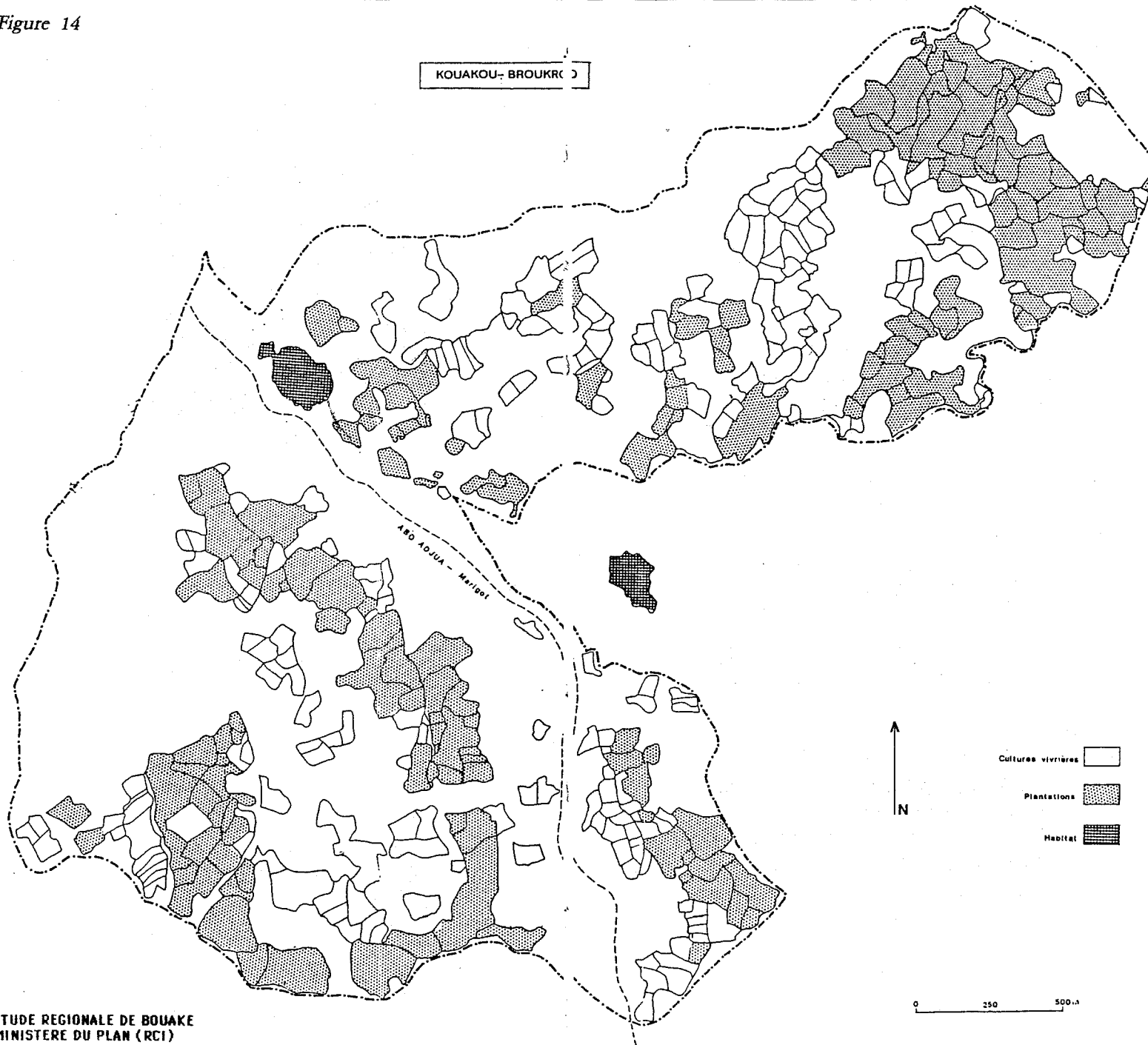
- le nom de l'utilisateur pour la présente campagne agricole ;

- le nom du gestionnaire ; son statut, la nature et l'origine de ses prérogatives foncières. Il restera alors à préciser le rapport statutaire et le contrat foncier qui lient l'utilisateur et le gestionnaire de la parcelle.

- L'échelle du plan dépend du mode d'utilisation du terrain : les petits champs maraîchers, les champs de case ou les rizières paysannes donnent lieu à un maillage fin qui oblige à des reports à grandes échelles (1/1 000 et 1/2 000^e). Les finages cultivés en céréales, en coton, en arachide, exploités en culture attelée ou au tracteur, ou laissés en pâturage, peuvent être dressés à des échelles plus petites (du 1/5 000 ou 1/20 000^e).

Le rythme du travail de levé est fonction de la finesse du maillage et des difficultés du terrain. Une équipe peut couvrir jusqu'à une cinquantaine d'hectares par jour sur des finages sahéliens plats et bien dégagés, en disposant de photographies aériennes récentes et en travaillant avec des informateurs très bien renseignés. Dans des rizières de bas-fonds ou des terroirs forestiers la progression est infiniment plus lente.

Figure 14



Objectifs

Pour le chercheur qui ignore tout de la dimension spatiale, sinon concrète, de l'organisation foncière, dresser un cadastre est une nécessité, qui va évidemment au-delà de l'intérêt qu'il y a à illustrer. Le parcellaire foncier est d'abord un outil d'investigation efficace. Il rend visibles les regroupements et les enclavements, les proximités et les éloignements. Il suggère d'emblée des évolutions foncières. Très rapidement, les gestionnaires actuels y retrouvent leurs champs et l'adoptent comme document de référence. La carte à cette échelle est autant révélatrice pour eux que pour le chercheur lui-même. Pour l'enquête foncière, le parcellaire est à la fois l'outil de vérification et le lieu de confrontation par rapport aux diverses versions de la genèse du finage construites et mises à jour par les notables du village. Sur ce point la question de la restitution des résultats de l'enquête aux villageois se règle d'elle-même ! Enfin, c'est à cette échelle que se fait la corrélation entre l'organisation foncière et les autres composantes du système agraire ; notamment avec la carte des sols, celle de l'aménagement, ou celle de la succession des cultures.

Mais la lecture du parcellaire foncier n'est pas une technique d'investigation suffisante à elle seule. On a souligné à juste titre (1) qu'une connaissance préalable trop approximative des statuts des terres et des contrôles qui s'y exercent conduisait à dresser des documents d'une précision illusoire.

La connaissance des lignages, de leurs segmentations, de l'organisation des unités domestiques, des différents pouvoirs qui s'appliquent à la terre, des procédures d'accès ou d'emprunt pour l'utilisation agricole, des modes d'héritage, des cas de dévolution, des instances d'arbitrage anciennes et modernes... est primordiale.

En privilégiant l'approche anthropologique, rien ne s'opposera à la construction d'un ordre rigoureux parfaitement articulé dans le temps, normatif, et de marginaliser des situations complexes qui ne respectent pas cette trame des rapports statutaires.

L'analyse exhaustive du parcellaire foncier révèle immanquablement cette complexité, à l'échelle des terroirs lignagers ou des finages villageois.

(1) É. LE BRIS, « Le statut du foncier dans les études de terroirs menées par les géographes en Afrique de l'Ouest », *Enjeux fonciers en Afrique noire*, op. cit., p. 61.

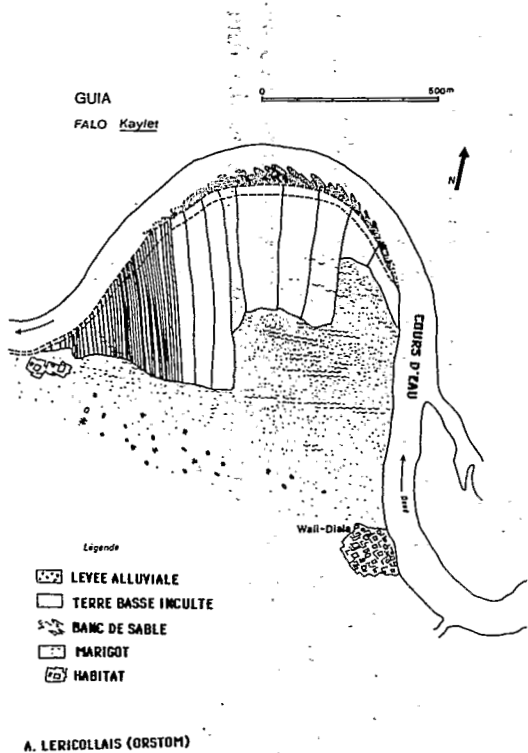


Figure 15

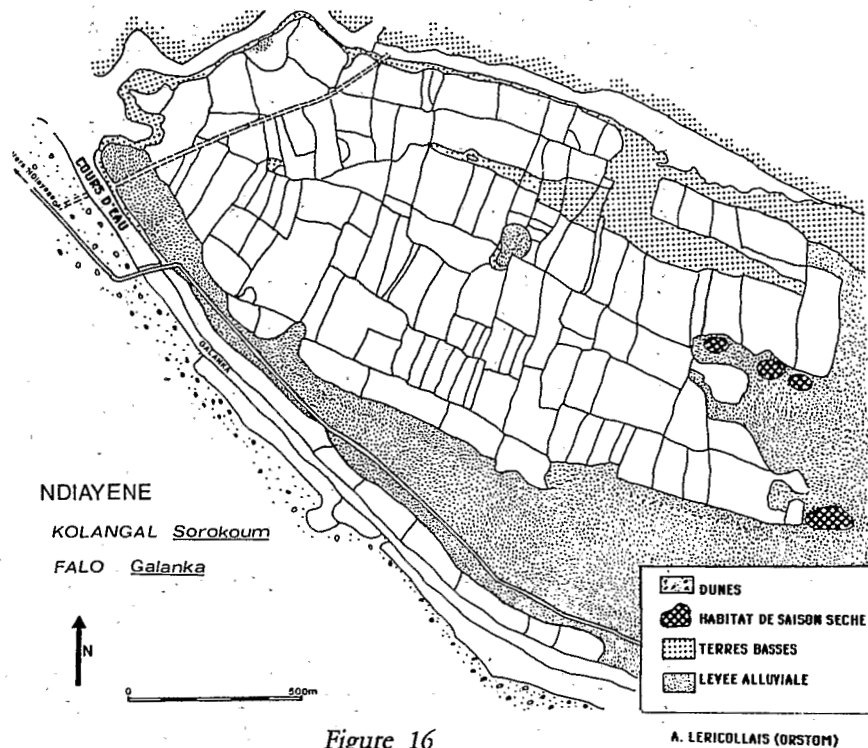
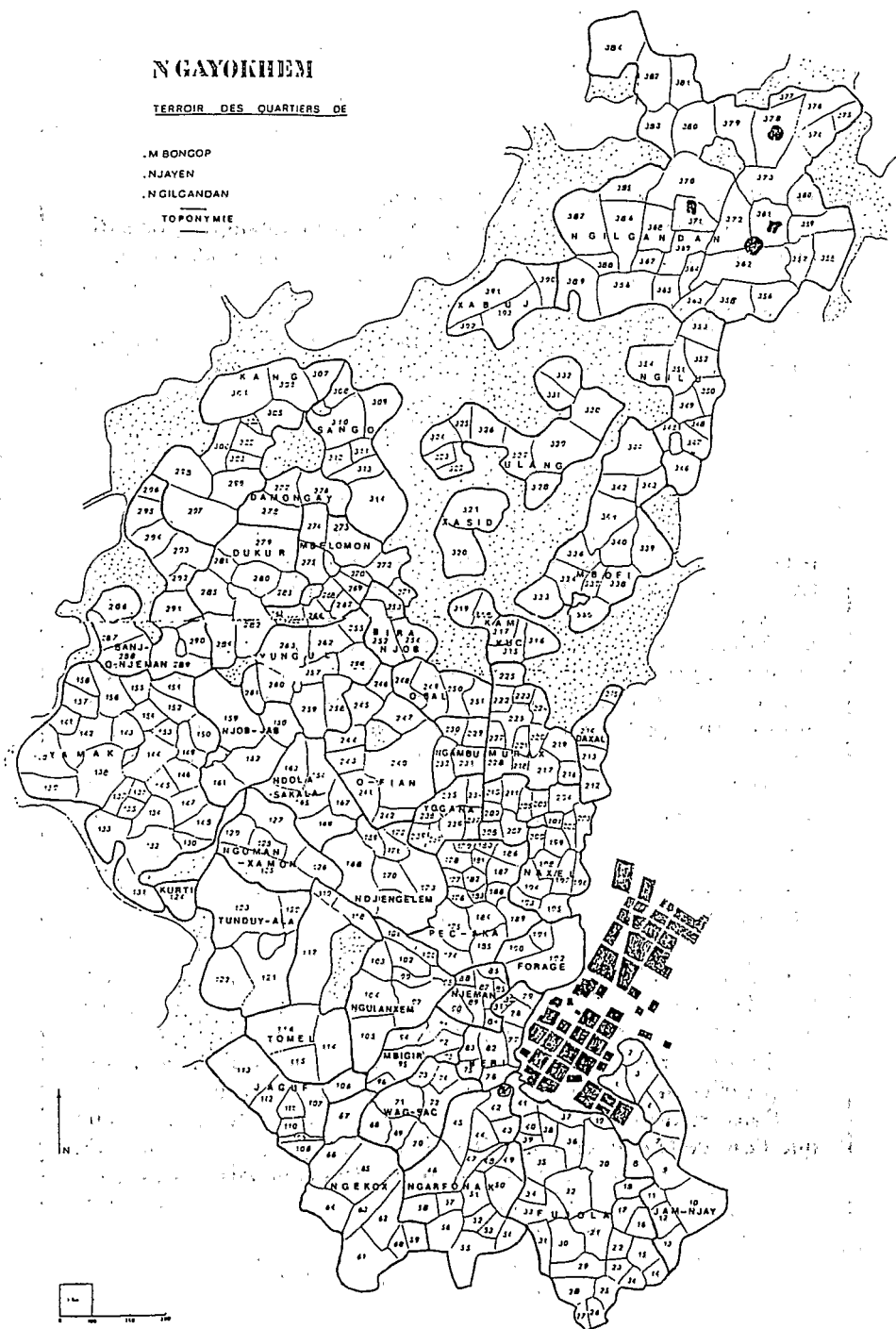


Figure 16



A. LERICOLLAIS (ORSTOM)

Figure 17

PARCELLAIRES FONCIERS

Kouakou-Broukro

Parcellaire de zone forestière (Pays baoulé, Côte-d'Ivoire)

A l'origine, les paysans exploitaient des petits champs vivriers dispersés dans l'ensemble du territoire villageois. A la période coloniale, et depuis, les plantations de café et de cacao se sont étendues jusqu'à former des blocs importants.

Les litiges fonciers opposent la population autochtone et les planteurs « étrangers » implantés depuis de nombreuses décennies.

Ngayokhem

Parcellaire de la zone sahélo-soudanienne (Pays serer, Sénégal)

Le village de Ngayokhem se compose de trois quartiers, agglomérés et lotis au centre, de quatre hameaux au sud, et de maisons dispersées au nord, soit au total neuf entités agraires. Les parcellaires de trois de ces entités sont restitués ici : Njaye, Mbongop et Ngilgandan.

Le parcellaire était autrefois formé de petits champs situés autour des habitations et d'une couronne de grands champs aux alentours, tandis que l'espace pastoral boisé s'étendait dans les bas-fonds et vers la périphérie. Du fait d'un fort accroissement démographique et de la place prise par l'arachide, culture de rente, tout le territoire villageois est maintenant fractionné en petits champs permanents.

Les tensions foncières sont manifestes au niveau des jeunes actifs qui n'ont souvent accès qu'à des parcelles dégradées et de faible superficie.

Guia et Ndiayene

Parcellaires de terroirs de décrue (Vallée du Sénégal)

Le terroir de berge comprend le liseré de petits champs situés le long des cours d'eau (*galanka*) et les blocs de fines lanières accolées dans les boucles des méandres (*kaylet*).

Dans les bassins de décantation (*sorokoum*) de la plaine alluviale, les parcelles sont perpendiculaires aux axes de drainage.

Dans les deux cas, la mise en culture se fait au fur et à mesure que l'eau de la crue se retire. Dans le cas de *kaylet*, les parcelles sont larges à l'entrée du méandre, là où les dépôts alluviaux sont grossiers, tandis qu'elles deviennent très étroites vers la sortie, là où se déposent les limons fertiles.

La compétition foncière a lieu en fonction de la dynamique de la crue et de la fertilité des sols.

Peut-on se passer de cadastre ?

Le nouveau discours foncier, comme l'ancien d'ailleurs, se réfèrent rarement à ces méthodes d'investigation et se passent le plus souvent de la collecte et du traitement de ce genre d'informations.

Au nom de l'allègement des méthodes mais aussi pour être plus interactif avec le terrain, on se limite à un repérage des situations conflictuelles ouvertement déclarées et à l'interprétation des solutions consignées par les nouveaux détenteurs de pouvoirs. Les partisans de ces méthodes allèguent que l'approche lourde replongerait inmanquablement dans la tradition, et même, qu'elle la réactiverait. Elle serait inutilement minutieuse, difficile à valider à une échelle significative et source d'une interprétation dépassée.

Certes, les gens du village n'ont pas besoin de relevé parcellaire pour gérer leur finage ; ils le connaissent pour ce qui les concerne. Ils se passent aisément d'un plan de référence et de bornage juridique pour retrouver les limites de leurs parcelles. Ceci dit, l'investigation approfondie est nécessaire au non initié pour mesurer et situer correctement les enjeux. Faute de quoi l'interprétation est libre : on peut opérer des mises en ordre, « observer » des transformations heureuses ou découvrir des scandales politico-fonciers à tous les coins de champs. A ne considérer que les conflits fonciers, on est conduit, bien évidemment, à surestimer le rôle des instances modernes dans la gestion foncière des terroirs.

Quant au chercheur-développeur, dont on sait la lourdeur des tâches et la multiplicité des contraintes à assumer, il prend le plus souvent le parti de s'en tenir à l'aspect moderne des choses, et se limite à une approche allégée sinon « expédiée ». Dans sa hâte à intervenir, il devient manipulable par mieux informé que lui (2), qu'il s'agisse des gens spoliés ou d'acteurs nouveaux qui ont besoin de transgresser l'ordre établi.

La question des interprétations abusives et des contresens auxquels peuvent conduire des enquêtes ciblées ou allégées ne s'éclaire qu'avec la connaissance approfondie des réalités sociales et des enjeux sur le terrain.

La référence au parcellaire comme la connaissance de la trame sociale permettent à l'observateur, tout aussi bien de reconstituer le passé que de situer les enjeux actuels. La mise en situation sur le

(2) G. SAUTTER, « Dirigisme opérationnel et stratégie paysanne ou l'aménageur aménagé », Paris, *L'espace géographique*, N VII-4, 1978, pp. 233-243.

terrain est nécessaire, ici comme ailleurs, pour comprendre les litiges au même titre que la connaissance de la position sociale des acteurs.

Le problème qui demeure, lié à la rareté des cadastres, est celui de la validation des résultats d'enquêtes relativement ponctuelles à l'échelle de la zone ou de la région. On jugera sans doute que ce problème ne trouve pas de solution totalement satisfaisante même en prenant un échantillon de finages. Mais l'enquête allégée ne résout aucunement cette difficulté. Elle risque d'aboutir à une vision uniformisée dans l'ignorance où elle nous laisse des différences structurales pourtant fondamentales.

En tous lieux, pour passer de la réalité complexe à la norme construite et vice versa, il faut d'abord l'explication et le commentaire exhaustif des documents de terrain, en fait l'analyse dans quelques lignages de la répartition de la terre, des modalités des prêts, des litiges portés devant les instances d'arbitrage ou la justice ; et puis, on se situe à une autre échelle en mettant l'accent sur les tensions et les évolutions qui font problème, en rapport avec l'environnement économique et les enjeux de pouvoir. On se fonde trop souvent sur des généralisations implicites ou des interprétations sans référence précise aux pratiques paysannes et à l'ordre ancien qui pourtant demeure.

Enfin, l'étude foncière ne peut se cantonner à l'analyse des problèmes que pose actuellement la gestion des terres, ni même à la photographie d'une situation présente du finage ; le foncier ne saurait constituer une sphère de savoir indépendant ; on se doit de prendre en compte l'ensemble du système de production et les modalités de sa reproduction. L'analyse oblige à une plongée dans l'histoire des lignages et ne peut ignorer l'exploitation qui est faite de l'espace agricole.

Mais de cela, tout le monde convient, en principe.

Pour aller plus loin...

COUTY (Ph.) et HALLAIRE (A.), *De la carte aux systèmes, Vingt ans d'études agraires au sud du Sahara*, Paris, AMIRA, 1980.

ORSTOM, *Communautés rurales et paysanneries tropicales*, Paris, Coll. Travaux et Documents de l'ORSTOM, n° 53, 1976.

PELISSIER (P.), SAUTIER (G.), « Bilan et perspectives d'une recherche sur les terroirs africains et malgaches (1962-1969) », *Études Rurales*, nos 37-38-39, Paris, 1970, pp. 7-45.

31-2 « Le reflet dans la rizière » : réinterprétation de la logique foncière traditionnelle et remembrement d'aménagements hydroagricoles

Alain BERNARD

1. Position du problème

En général, les projets de développement hydroagricoles modifient l'utilisation et l'organisation de l'espace sans concertation préalable avec la population première occupante, et sans tenir compte de la « rationalité » propre à celle-ci dans la gestion du foncier. Le coût élevé des aménagements au « bénéfice » des ruraux, lié à la légitimité accordée par l'État à l'institution de développement concessionnaire, semble autoriser celle-ci à redistribuer les terres selon sa seule rationalité « moderne » et individualiste, en ignorant complètement l'ancienne organisation territoriale politico-lignagère. Il s'ensuit la dispersion des groupes d'entraide (et de voisinage) dans les aménagements qui rend impossible la reproduction des règles de répartition traditionnelle des terres, par ailleurs toujours en vigueur hors aménagements.

Plus grave encore, les conflits fonciers antérieurs aux aménagements s'exaspèrent avec l'allocation aveugle de terres d'un groupe à des ressortissants ennemis ou rivaux ou d'un autre groupe.

On constate alors l'apparition de comportements « inexplicables », sous-tendus en fait par les frustrations et la persistance de situations jugées scandaleuses par ceux qui, sous le maillage « rationnel » de l'agronome, reconnaissent très exactement les limites des anciens terroirs. De là des abandons de culture, des destructions d'installations, voire des affrontements... rapidement considérés comme des « refus du progrès ». Dans de telles conditions, il est impossible d'envisager la création de structures coopératives, chaque maille du réseau hydraulique étant répartie entre les ressortissants de groupes lignagers et/ou de villages différents, parfois irréductiblement opposés.

2. Objectifs et stratégie pour une approche alternative de l'aménagement

Une solution à cette « maladie incurable » des projets hydroagriques consiste à tenter de concilier la rationalité « traditionnelle » (système foncier antérieur à l'aménagement) et les contraintes du projet de développement, en liaison avec l'objectif d'organisation institutionnelle des producteurs.

Le paysan ne doit pas rester un étranger « invité » sur son propre sol. Tout comme le projet doit tendre à intégrer les innovations techniques dans le système traditionnel de production, il doit également s'efforcer d'intégrer harmonieusement les aménagements dans le système foncier préexistant, en tant que composante à part entière du terroir du village (ou du groupe résidentiel). Cette stratégie remet donc en cause le mode de répartition « classique » et dirigiste des parcelles de culture :

a. Installation des ressortissants de chaque unité sociale ayant un droit traditionnel sur le sol sur la partie des aménagements qui a empiété sur les terres concernées par ce droit. Ceci autorise un processus associatif (« autogestion foncière » : réattribution des parcelles libérées, gestion-entretien des aménagements).

b. En cas de nécessité, attribution de certaines terres à des ressortissants d'autres groupes, mais obligatoirement apparentés ou alliés (atténuation des conflits entre unités sociales, ce qui permet d'envisager un processus fédératif des groupements, à moyen terme).

c. Attributions individualisées pour instaurer le faire-valoir direct en règle prescriptive, l'adhérent au groupement étant aussi l'exploitant (condition obligatoire d'un partenariat véritable).

En atténuant la discontinuité entre parties aménagée et non aménagée du terroir de chaque unité sociale, et en suscitant un « reflet dans la rizière » de l'organisation et de la rationalité de celle-ci, on facilite l'adhésion de la population à l'aménagement, en rendant plus facilement acceptables les implications foncières de celui-ci.

3. Les bases de la méthodologie

D'une manière générale, une telle démarche est difficile et complexe à mettre en œuvre et nous n'en donnons ici que les éléments-clefs et les principales étapes.

État des lieux et préalables

— Identification systématique des attributaires de parcelles, et vérification de la valeur de celles-ci (fertilité, problèmes de « points hauts », surfaces exactes, etc.) (3).

— Le cas échéant, étude des divers contentieux entre l'institution de développement et les attributaires (endettement éventuel), et liquidation (non-report des dettes d'une parcelle à une autre).

— Étude de l'accessibilité des aménagements (routes, passerelles sur les canaux) notamment en ce qui concerne la partie « aménagée » d'un même terroir ; création d'ouvrages et ouverture de pistes si nécessaire.

Reconstitution d'une situation de référence (avant la réalisation des aménagements)

— Approche ethnographique approfondie pour comprendre l'organisation sociale traditionnelle et ses implications dans la gestion du foncier, et notamment pour identifier les unités sociales et les centres de décision impliqués dans cette gestion.

— Cartographie complète des terroirs de la zone, avec une délimitation précise de ceux-ci y compris (et surtout) sur les aménagements, permettant une « restitution théorique » en première approche.

— Analyse de la situation de chaque unité sociale sur les aménagements :

- établissement pour chaque unité sociale de la liste de tous leurs ressortissants déjà attributaires de parcelles, avec cumul des surfaces correspondantes ; évaluation des besoins globaux pour chaque unité avec modifications éventuelles au cas par cas pour favoriser le faire-valoir direct et lutter contre le cumul parasitaire (notables, commerçants...) ;
- vérification sur le terrain de la fiabilité du parcellaire (bornage) indiqué par l'encadrement ;
- « confrontation des rationalités » : superposition de la carte des terroirs et de celle présentant le découpage « technique » des aménagements (selon les réseaux primaire, secondaire, tertiaire...) et identification des mailles hydrauliques revenant normalement « de droit » à chaque unité ;

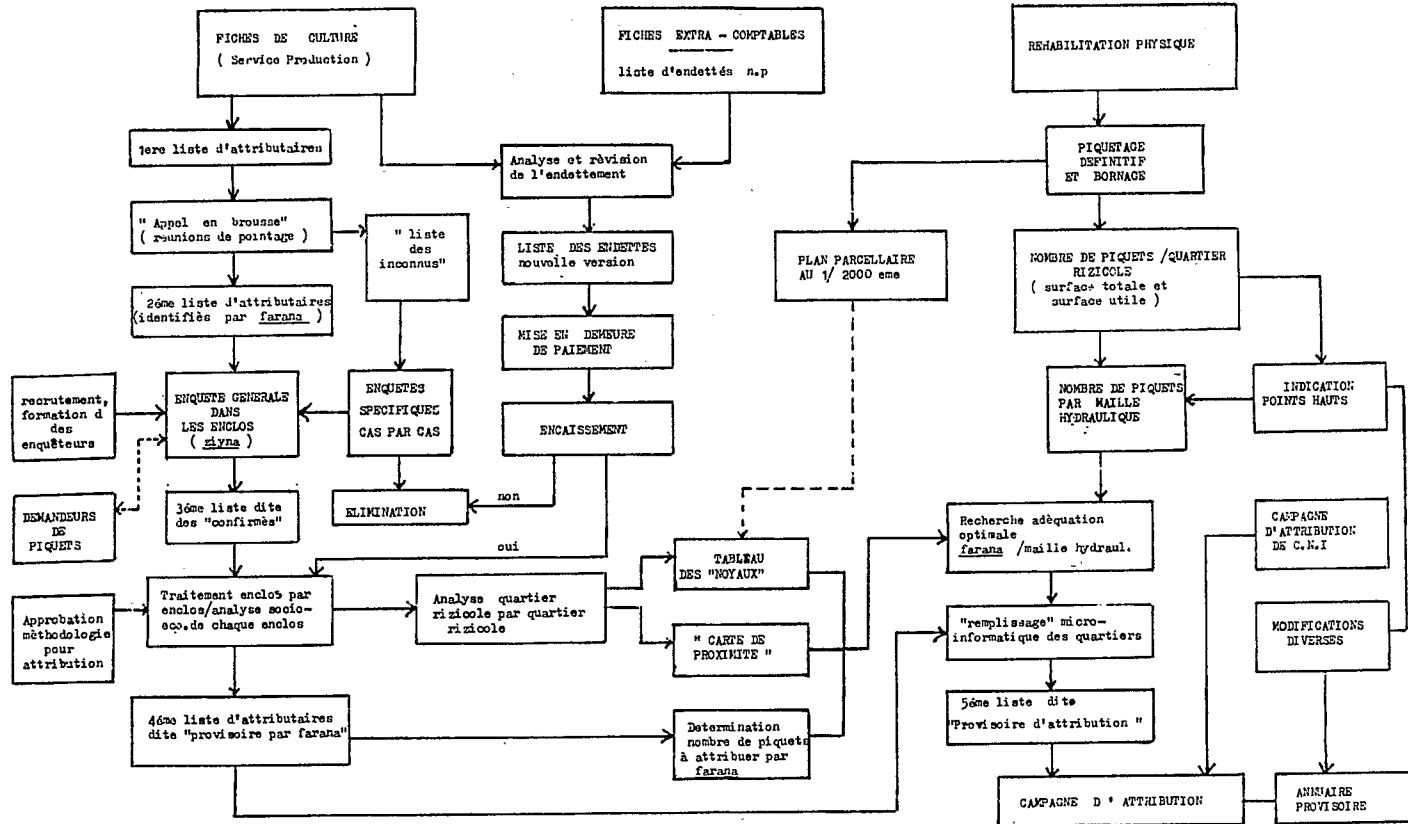
(3) Pour cette étape, l'utilisation d'outils micro-informatiques peut s'avérer très utile.

Figure 19

MÉTHODOLOGIE DU REMEMBREMENT

302

L'APPROPRIATION DE LA TERRE



- recherche de la meilleure adéquation possible entre les trois contraintes : localisation des terroirs, maillage hydraulique, surfaces totales nécessaires pour chaque unité ; élaboration d'une carte provisoire de réattribution.

Négociation et redistribution

— Présentation à chaque groupe social concerné du travail préparatoire réalisé, négociation des « ajustements » inévitables, arbitrages éventuels avec l'appui des « autorités » traditionnelles (chefs de terre...) associées depuis le début à la réflexion sur la réorganisation foncière.

— Redistribution individuelle (ou familiale) des parcelles suivant le plan prévu une fois l'adhésion obtenue, selon des modalités également négociées.

— Identification provisoire des nouveaux attributaires (et de leurs parcelles) et information de l'institution de développement sur la nouvelle répartition (et sur sa logique).

Pérennisation du système

— Négociation d'un contrat foncier, véritable « code de bonne conduite » entre chaque unité sociale et l'institution de développement, l'ensemble des attributaires se constituant en groupement coopératif selon une « logique » tenant compte à la fois du modèle social traditionnel, et des contraintes techniques (riziculture et gestion des aménagements).

C'est ce groupement qui gère son allocation d'aménagement (correspondant autant que possible à la fraction aménagée de son terroir d'origine) ; en contrepartie, ce même groupement se porte garant de l'entretien des aménagements et des ouvrages placés sous sa responsabilité.

— Appui pendant une période probatoire aux responsables des groupements, restructuration et formation du personnel technique d'encadrement en fonction du nouveau système de gestion des aménagements.

4. La mise en pratique

Ce schéma méthodologique est celui (dans ses grandes lignes) qui a été appliqué avec succès à la SEMRY (Société d'expansion et de modernisation de la riziculture de Yagoua) au Nord-Cameroun, dans le cadre d'une opération expérimentale conduite par le BDPA sur financement CCCE, de 1983 à 1986, sur un premier « casier » rizicole de 680 hectares concernant 600 familles environ, au bénéfice de la population massa ; et ce, dans des conditions peu favorables (habitat totalement dispersé, société segmentaire caractérisée par des structures sociales apparemment diffuses et l'absence d'organisation politique, relations très conflictuelles avec l'institution de développement, etc.).

LE FARANA CHEZ LES MASSA DU CAMEROUN

La base du système foncier massa est la *nagata*, constituée par l'ensemble des terres d'un groupe résidentiel et lignager qui les cultivent ou que leurs vaches parcourent (*fulla*, la brousse), reconnaissant l'autorité magico-religieuse d'un « père de la terre » (*bumnagata*). A cette notion, tombée en désuétude, a été préférée celle de *farana*, qui désigne le troupeau de vaches d'un groupe résidentiel restreint, gardé à tour de rôle par les hommes, et par extension le groupe lui-même et la fraction de *nagata* qu'il cultive ; ce concept de *farana* est vivifié en outre par sa quasi-superposition au découpage administratif officiel, tandis que les *bumnagata* disparaissent souvent sans remplaçants. Au niveau familial, chaque groupe (*ziyna*) cultive les terres anciennement attribuées par le *bumnagata* ou cédées par un autre *ziyna*. Seul le *fulla*, considéré comme profane, est cultivable librement : cette zone de brousse peut aussi être occupée en partie par les aménagements.

Ce sont donc les *farana* qui se sont vus rétrocéder leur part de terroir aménagée, et c'est sur eux que s'est « cristallisé » le groupement coopératif. En recherchant et en induisant l'extension de l'entraide de l'élevage à la riziculture irriguée, la réinterprétation des règles foncières traditionnelles (droit d'usage des terres « nobles », et liberté de culture du *fulla*) facilite ainsi l'autogestion de son allocation d'aménagement par le groupement.

Cependant, dans un contexte de pression assez forte sur la terre, et de réelle motivation pour la riziculture, l'acceptation par les paysans d'un remembrement sur des aménagements laissés en l'état est

très difficile à obtenir, car chacun « sait ce qu'il a mais ne sait pas ce qu'il aura ». Le remembrement doit donc profiter d'une rupture avec la situation précédente, remettant notamment en cause le parcellaire. Ainsi, à la SEMRY, l'opportunité en a été la réhabilitation physique des casiers rizicoles, rendue justement nécessaire suite à leur dégradation progressive par les utilisateurs pour les raisons précédemment évoquées. Grâce à ces travaux, et au succès de l'opération « expérimentale » sur un premier casier, la généralisation du remembrement des 4 500 hectares des rizières de la région de Yagoua a été décidée en 1985.

Pour aller plus loin...

BELLONCLE (G.), *Paysanneries sahéliennes en péril*, tome 2, 1982-1984, Paris, L'Harmattan, 1985, 274 p.

BELLONCLE (G.), *Participation paysanne et aménagements hydroagricoles*, Paris, Karthala, 1985, 336 p.

31-3 Le cahier des charges d'un ouvrage public, outil de gestion des ressources naturelles en milieu rural

Étienne LE ROY

Lorsque des infrastructures et des aménagements sont réalisés par des services de l'État, ou sous leur contrôle comme maître d'ouvrage et que les financements sont budgétisés par l'État ou assurés par l'aide internationale dans le cadre des coopérations non gouvernementales, bi-multilatérales, ces ouvrages sont réputés « publics ».

Actuellement, dans nos systèmes de classification, public s'oppose à privé. En dehors du cas particulier des établissements à gestion commerciale et industrielle donc privée, poser le caractère public d'un ouvrage ce n'est pas seulement dire qu'il échappe à la gestion pri-

vée, c'est poser explicitement dans le cadre de la théorie néo-libérale, implicitement ailleurs, que les ressources associées à cet ouvrage ne sont pas gérées.

Max Falque, à la suite de Hardin commentant l'enclosure et l'appropriation privée des biens communaux dans l'Angleterre du XVII^e siècle, écrit : « Partout où une ressource limitée est traitée en un bien collectif (...), on retrouvera la tragédie des biens communaux puisque chacun a intérêt à épuiser la ressource immédiatement avant qu'un autre ne le fasse à sa place » (1). Pourtant, la privatisation ou l'appropriation individualisée ne sont pas des solutions miracles.

Comme le soulignent V. Renard et J. Theys, la propriété « est susceptible de conduire à des résultats adéquats ». Dans d'autres cas, « l'émergence de formes associatives de gestion » peut apporter une « meilleure adéquation du droit aux objectifs poursuivis » (2).

Outre la nécessité de sortir les problématiques d'une opposition réductionniste et fallacieuse entre « privé » et « public », il convient de réfléchir aux formes associatives de gestion susceptibles d'être mises en œuvre lorsque l'objectif poursuivi est de concilier l'intérêt général (ou du plus grand nombre) avec la préoccupation de préserver des ressources naturelles.

On indiquera ici les principes de base que doit prendre en considération une telle démarche puis les implications de cette procédure juridique particulière qu'est le cahier des charges d'un ouvrage public.

Quelques principes de base

Pour qu'une structure associative gère un ouvrage public, il faut que la puissance publique accepte certains principes de base :

1) Il faut que des droits spécifiques, même limités, soient reconnus aux usagers et qu'ils soient susceptibles de les mettre en commun, en tout ou en partie.

2) Cette mise en commun doit être assurée dans le cadre d'un collectif spécialisé en raison des fonctions qu'il remplit dans la gestion des ressources. La gestion doit ensuite être pensée à plusieurs échelles pour répondre à toutes les implications des compétences ainsi reconnues. En matière foncière, ces collectifs sont généralement

(1) M. FALQUE, « Libéralisme et environnement », *Futuribles*, n° 97, mars 1986, p. 45.

(2) « Le point de vue de V. Renard et J. Theys », *ibidem*, p. 61.

dénommés autorités foncières. Ce sont des organes paritaires (à la différence des autorités traditionnelles) intervenant de l'échelle locale à l'échelle nationale.

3) Les principes de gestion doivent être affichés et diffusés de telle façon qu'ils privilégient une approche contractuelle des ressources et qu'ils définissent clairement les bénéficiaires, les ordres de priorités, les responsabilités et les modalités de financement des services communs.

4) Les leçons que R. Wade tire de son expérience indienne conduisent à souligner que la structure associative n'a de sens que si elle correspond à un besoin urgent, pris en charge localement, tant pour les décisions que la répartition des avantages avec des méthodes simples et en sachant privilégier les fonctions principales (3).

Montage juridique

Le cahier des charges met en relation trois types d'acteurs, le collectif ou l'association d'usagers, les techniciens transférant savoirs et compétences et la puissance publique représentée souvent par l'administration territoriale.

Le cahier des charges doit formellement recevoir le visa de ces trois partenaires. Le modèle ci-joint (voir encadré) illustre par sa présentation sa principale caractéristique : c'est un contrat synallagmatique, c'est-à-dire dont la réciprocité est le trait fondamental. Les colonnes et les volumes des engagements illustrent l'idée qu'à la réciprocité est associée une égalité d'engagements : chaque partenaire a donc avantage à en respecter les dispositions.

Mais, comme dans les contrats traditionnels, à la reconnaissance des droits on a ajouté les obligations, en suggérant qu'on pourrait, comme en droit coutumier, faire dépendre le respect des droits de celui des obligations correspondantes (4).

Enfin, c'est un contrat solennel, de type pacte, revêtu du visa de la puissance publique et par laquelle elle donne force obligatoire et opposable aux tiers à ce contrat.

Cependant, préalablement à la signature d'un tel contrat, il faut reconnaître la personnalité juridique (et la capacité financière) au col-

(3) R. WADE, « The management of common property resources : finding a cooperative solution », *The World Bank Research Observer*, vol. 2, n° 2, 1987, p. 230.

(4) É. LE ROY, « La propriété privée, transfert majeur de technologie dans les rapports fonciers en Afrique francophone », *Réseaux*, Mons, nos 58-59-60, 1990, p. 127.

CAHIER DES CHARGES DE GESTION DE L'OUVRAGE D'HYDRAULIQUE PASTORALE... ET DES PÂTURAGES AVOISINANTS

entre

et

L'association pastorale de.....	L'organisation pour le développement de.....
ayant son siège à.....	ayant son siège à.....
représentée par son Président.....	Représentée par son Directeur Général.....

S'oblige à

- respecter l'échéance des versements, à savoir :
pour l'ouverture du chantier,
..... F, le..... 19...
pour mise en eau,
..... F, le..... 19...
pour solde de tout compte,
..... F, le..... 19...
- accepter quiconque demandera à bénéficier de l'ouvrage, au même tarif et en respectant le code de bonne conduite, ci-joint,
- mettre en place une commission de conciliation pour tout différend relatif à l'eau, aux pâturages ou aux cultures.

En contrepartie est en droit

- d'imposer le code de bonne conduite et les tarifs à tous les usagers,
- d'en appeler au chef d'arrondissement au cas où un usager refuse la discipline collective et les décisions de la commission de conciliation,
- d'exiger le respect des normes de réalisation et les délais de mise à disposition des ouvrages, selon protocole d'accord initial avec

Fait à.....
en triple exemplaire
le.....
signature

Visa du Commandant de Cercle
Par la présente, je soussigné.....
donne force exécutoire au contrat applicable à tous les usagers dudit ouvrage
Fait à.....
le.....
Signature et cachet

S'oblige à

- favoriser si nécessaire la constitution de l'association pastorale, puis sa reconnaissance administrative,
- préciser dans un protocole initial d'accord la nature de l'ouvrage à réaliser, ses caractéristiques techniques et les délais de livraison,
- faire réaliser l'ouvrage en qualité de maître d'ouvrage,
- faire siennes toutes les modifications du fait de l'entreprise non conformes au protocole initial,
- transférer la propriété de l'ouvrage dès réception définitive,
- définir l'aire de pâturage, la reconnaître avec les associations pastorales voisines, puis si nécessaire la matérialiser sur le terrain par bornage contradictoire.

En contrepartie est en droit

- d'imposer des normes de gestion en matière d'hygiène et de salubrité du point d'eau,
- de proposer un schéma de gestion du point d'eau et des ressources en herbage, d'établir un plan de financement à long terme,
- d'évaluer périodiquement le nombre d'animaux susceptible d'être accepté sur les pâturages et d'obliger au respect des prescriptions et mises en défens.

Fait à.....
en triple exemplaire
le.....
signature

lectif d'usagers. Dans le cas du modèle ci-dessus, le collectif était organisé en association pastorale et des statuts-type ont été proposés pour éviter divers pièges juridiques.

Enfin, la démarche doit se préoccuper des rapports entre les usagers bénéficiaires du cahier des charges et d'autres usagers. Les avantages reconnus aux uns ne doivent pas conduire à exclure les autres. Dans l'exemple malien, on associe, en annexe au cahier des charges, un code de bonne conduite qui s'impose contractuellement aux parties et dont le non respect peut entraîner la remise en cause des cahiers des charges par l'autorité administrative, donc de l'affectation de l'ouvrage à l'association.

Ce code précise les ordres de priorité, les techniques, les rémunérations, les modes de conciliation, etc.

On a suggéré une diffusion de ces textes dans les langues locales de communication, en évitant le juridisme et en restant dans le concret et une large publication.

Pour aller plus loin...

FALQUE (M.), *Nouvelle économie des ressources et gestion patrimoniale*, Paris, Ministère de l'Agriculture, bureau de l'évaluation et de la prospective, 1988, 49 p.

LE ROY (É.), « Une doctrine foncière pour l'Afrique rurale de l'an 2000 », *L'avenir des Tiers Mondes*, 1991, p. 193-211.

PATUREL (J.-P.), « La convention de droit privé comme outil de réservation foncière », *Outils fonciers mode d'emploi*, Paris, ADEF, 1990, p. 65-67.

31-4 Le plan foncier ivoirien

Alphonse YAPI DIAHOU

L'idée de création d'un plan foncier en Côte-d'Ivoire remonte à l'année 1987. C'est Jacques Gastaldi qui, le premier, l'avança dans un rapport de mission sur les problèmes fonciers en Côte-d'Ivoire (1).

(1) J. GASTALDI, *Problèmes fonciers en Côte-d'Ivoire*, Rapport de mission, 1987.

Dans l'esprit de son auteur, le plan foncier doit être un dispositif d'identification des biens, des personnes et des droits.

Son aire d'application est le territoire rural. Car ici, la quasi-totalité des terres est vouée à l'agriculture et dépourvue de documentation foncière. Le plan a pour objectif de corriger cette situation, en vue d'un meilleur contrôle et d'une meilleure gestion des terres.

Sa mise en œuvre suppose que soit exprimé « le relevé des biens faisant l'objet de droit d'usage et que soient identifiés les bénéficiaires collectifs ou individuels de ces droits ». Il aura donc à « identifier les limites des droits des villages, des droits des familles, des droits acquis au sein de ces entités soit par des allogènes, soit par des membres de familles ». Seront aussi relevées les limites des parcelles en cultures pérennes, les limites hydrographiques et celles du bâti.

Un dispositif original et spécifique sans prétention fiscale

Le plan foncier doit être un dispositif original et spécifique s'écartant de l'acception cadastrale et *a fortiori* de celle du livre foncier. En effet, le livre foncier enregistre les droits déjà inscrits par le juge ou par le conservateur, tandis que le cadastre constate la présomption de la propriété, ce généralement à des fins fiscales. Ici, la finalité fiscale, bien que non exprimée clairement n'est pas moins présente dans l'esprit de l'auteur du projet, ou encore dans celui du commanditaire, à savoir le gouvernement ivoirien. Aussi, déclare le consultant, « peut-on imaginer un État moderne qui ne puisse disposer de l'assiette d'éventuelles ressources fiscales, fondées sur le foncier (...) » ; et de conclure : « On sait que la fiscalité foncière constitue un instrument efficace pour conduire à une mise en valeur optimale des biens, donc à une gestion appropriée de l'espace ». L'instrument cadastral y est présenté comme un objectif à long terme et la procédure de l'immatriculation (*infra*) non systématique, mais applicable au cas par cas. Le plan foncier sera donc ainsi le support des procédures administratives, constituant en soi la gestion du domaine rural.

Un compromis entre les droits coutumiers et modernes

Dans l'esprit de ses auteurs, le plan foncier doit être un compromis de caractéristiques (entre trois droits), sans que celui-ci obère le

patrimoine administratif et technique constitué. Ainsi, les droits déjà accordés par la voie administrative seront pris en compte et tous les documents existants examinés. Dans le même temps, par la procédure de l'immatriculation progressive des terres coutumières consécutive à l'identification des droits et de leurs bénéficiaires, le plan fixerait les droits conformément aux normes officielles en vigueur. Dans l'optique de l'alignement sur les normes juridiques officielles, le plan préconise l'établissement de registres :

— géographique par commune, par village et par numéro de parcelles,

— patrimonial prenant en compte les titulaires et la nature des droits.

Un dispositif crédible et souple

Pour ce qui est de ses caractéristiques techniques, l'on voudrait que le plan soit un dispositif :

- crédible et fiable, de telle manière que son usage soit le moins contesté possible,

- suffisamment précis, présentant des qualités d'homogénéité et d'adaptabilité à des adjonctions futures, par exemple en cas d'immatriculations,

- propre à valoriser les investissements qui y seront consacrés,

- apte à une mise à jour aisée et peu coûteuse.

Par ailleurs, le plan doit être :

- mené aussi rapidement que possible de manière à couvrir le territoire, par exemple au terme de dix années,

- réalisé par des procédés peu onéreux,

- adapté aux réalités du terrain (ce terrain ayant le plus souvent une faible valeur et ses limites incertaines),

- conçu de manière à être établi, pour ce qui est des travaux de terrain, par des agents locaux rapidement formés.

Techniquement, la télédétection, la photographie aérienne et la restitution par orthophotoplan sont recommandées pour identifier les différents modes d'occupation du sol.

Une organisation administrative et une gestion déconcentrées

Dans ce domaine, il est envisagé de déconcentrer les tâches afférentes à la mise en œuvre du plan. Cette déconcentration doit se

traduire par des délégations de pouvoirs et d'autorité plus larges au bénéfice des représentants de l'État dans les circonscriptions déconcentrées : service du domaine rural des directions régionales et départementales du ministère de l'Agriculture.

Les projets pilotes en cours de réalisation sont cependant confiés à la cellule des études agricole de la Direction et contrôle des grands travaux (DCGTX) ; le maître d'ouvrage étant le ministère de l'Agriculture.

L'origine du plan

L'élaboration de ce plan tient à la volonté gouvernementale de mise en œuvre d'une politique d'aménagement rural, d'établissement des jeunes, notamment à la terre, et de protection de la forêt conduisant à une mise en culture raisonnée des terres disponibles, des jachères en particulier. L'établissement d'un tel plan s'inscrit également dans une demande internationale (des bailleurs de fonds surtout) de redéfinition des droits fonciers en vue de les consolider. Pour la Banque mondiale, par exemple, « le droit permanent de cultiver la terre et de la léguer ou de la vendre est un important moyen d'incitation » ; caractérisant la sécurité de ce droit de propriété comme « aussi importante pour la mise en place du système de crédit rural, la terre constituant en effet une garantie appréciée » (2).

Ces orientations nouvelles du gouvernement ivoirien se fondent donc sur des impératifs économiques, lesquels relèvent de la logique du capitalisme dominant. Elles apparaissent comme indispensables du fait de « l'inadaptation » des systèmes fonciers en vigueur aux exigences de la société et de l'économie moderne.

Pour aller plus loin...

LEY (A.), *Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte-d'Ivoire*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1982.

(2) BANQUE MONDIALE, « L'Afrique subsaharienne de la crise à une croissance durable », étude de prospective à long terme, Washington, 1989.

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES SCIENCES JURIDIQUES, *Le droit de la terre en Afrique au sud du Sahara*, Editions GP Maisonneuve et Larose, Paris, 1971.

31-5 La trame foncière

Étienne LE ROY

La trame spatiale et le foncier

Dans *Espaces disputés en Afrique noire* (Paris, Karthala, 1986), nous avons, dans l'introduction générale, abordé la trame spatiale comme un outil d'analyse, en relation avec le concept de « matrice spatio-temporelle ». « Au sein de la matrice, chaque trame spatiale peut entraîner son propre régime d'affectation de l'espace et, dans la mesure où plusieurs trames cohabitent, divers régimes fonciers peuvent rivaliser. Le foncier est défini ici comme l'expression contradictoire des pratiques sociales s'inscrivant dans l'espace en vue de l'affecter à des usages, de se l'approprier, et ainsi de dominer l'espace de certains acteurs sociaux » (*op. cit.*, p. 22).

Dans un tel contexte, la notion de trame renvoie à l'idée de « texture » et peut être conceptualisée comme « ce qui constitue le fond et la liaison d'une chose organisée » (1). Pour nous, la trame était ce qui rendait visible la conception « matricielle » de l'espace et, concrètement, ce qui permettait d'identifier les conceptions « topocentrique » endogène et « géométrique » exogène. De ce fait, la trame « traditionnelle » est caractérisée par sa fluidité. Selon nos connaissances actuelles, il s'agit d'un modèle que, dans le contexte de la forêt équatoriale, R. Pourtier dénomme « ondulatoire » (...), avec ses nœuds (village, centre), et ses ventres (confins plus ou moins distendus selon la densité générale). Pratiques foncières — et droits fonciers — diffèrent selon les types de lieux ressortissant à ce dispositif. Et selon l'usage de l'espace : espace de la production agricole, espace cynégétique, espace de la reproduction sociale » (2). Le pouvoir colo-

(1) *Dictionnaire Robert*, Paris, 1968, p. 1 814.

(2) R. POURTIER, « La dialectique du vide, densité de population et pratiques foncières en Afrique centrale forestière », *Politique africaine*, vol. 21, mars 1986, p. 12.

UNE CONCEPTION TOPOCENTRIQUE

L'anthropologue Paul Bohannan, dont on a déjà souligné en introduction générale le rôle dans l'orientation contemporaine des études foncières, avait, dans son article cité en référence, posé entre autres hypothèses que :

« — les peuples ont une représentation propre du pays dans lequel ils vivent,

— ils disposent d'une série de concepts pour parler et traiter des rapports entre eux et les choses,

— l'aspect spatial de leur organisation sociale trouve d'une façon ou d'une autre une expression ouverte en paroles et en actes » (1).

Chaque peuple a donc sa propre géographie et une façon spécifique de faire coïncider la description du monde et celle de leur système social. Les Tiv du Nigeria « ne font pas de différence entre leur géographie et leur organisation sociale » (...) car « les Tiv n'ont pas de mots pour exprimer la topographie, excepté en ce qui concerne les cours d'eau et les collines : autrement dit, ils se servent du nom des lignages pour déterminer la segmentation géographique ».

Dans une approche ethnocentrique, l'idée que la structure lignagère projetée au sol serve de base de carte peut être étonnante. Elle est pourtant beaucoup moins curieuse que les conceptions prévalant dans les sociétés aborigènes australiennes où l'espace est organisé par référence au « temps du rêve » auquel correspondent les cheminements des êtres et des esprits, les lieux de culte et les temps forts de l'organisation sociale » (2).

Dans l'approche intuitive que développait Paul Bohannan, on pouvait remarquer que plusieurs principes différents orientaient l'imaginaire social : chez les habitants du plateau Tonga (Zambie), c'est un principe de magnétisme sacré qui organise les rapports des « villages aux autels de pluie. Ailleurs, chez les Kikuyu, c'est à deux principes que l'on doit l'organisation spatiale. L'un est « économique » et suit le lit des rivières. L'autre est « politique », le *rogongo*, s'organise à partir des « arêtes de crêtes » et réunit plusieurs bassins versants et plusieurs groupes claniques exploitant leurs domaines.

Les données restreintes dont nous disposons ne permettent pas d'expliquer toutes les relations entre les unités d'exploitation et les unités territoriales.

Mais nos propres recherches au Sénégal (3) nous ont permis de mettre en évidence la superposition, en un même espace, de trois cartes

correspondant à trois occupations successives et à trois types d'appropriation de l'espace qui sont les uns et les autres, non rétroactifs : cartes d'éleveurs, d'agriculteurs et de contrôle socio-politique.

Références :

- 1) BOHANNAN (Paul), « Land, Tenure and Land tenure », *African Agrarian Systems*, I.A.I.O.U.P., 1963, trad. française de John Louzier, Paris, LAJP, 1971.
- 2) COWAN (James), *Mysteries of the dreaming, the spiritual life of Australian Aborigines*, Bridport, Prim Press, 1989, 128 p.
- 3) LE ROY (Étienne), « La terre et le sacré », *Études sur le droit de la terre en Afrique noire*, Paris, LAJP, vol. II, 1975, ronéo.

nial, face à cette organisation, était désemparé : « Faute de repères humains évidents, il structura l'espace sur une grille de nature. (...) La « territorialisation », avec ses lignes fixes, ses points fixes, s'est ainsi superposée à un système où la situation individuelle relevait plus de la généalogie que de la localisation. L'action administrative s'est efforcée de résorber la fluidité de l'espace précolonial » (3).

Dans sa constitution actuelle, pensions-nous à la suite de R. Pourtier, l'espace gabonais est le produit de ces deux trames qui se superposent l'une sur l'autre plutôt que de s'annuler. De ce fait, on pouvait considérer que la superposition de deux trames spatiales pouvait donner naissance à un ensemble stable de relations d'origine différente mais en voie de métissage. De la trame spatiale naissait l'idée de trame foncière.

La trame foncière, outil de description du terroir et de gestion des rapports fonciers

Le programme national de gestion des terroirs villageois (PNGTV) du Burkina Faso, dont on a déjà évoqué les orientations (notice 20-7), a expérimenté depuis 1989, et dans le cadre de la nouvelle mission qui lui avait été confiée, la trame foncière. Selon C. Barrier qui en fait un premier bilan en 1990, la trame foncière a pour objet « d'identifier les responsables traditionnels », ses enquêtes aboutissant à un

(3) R. POURTIER, *op. cit.*, p. 18.

produit distinct des « cartes de sols » et « d'enquêtes économiques » (4).

Depuis lors, au Mali, de nouvelles approches ont été tentées et une définition plus complète en a été proposée. La trame foncière se propose d'identifier les instances d'autorité et de décision pertinentes au niveau local « qu'elles relèvent de l'administration, de la coutume et des structures économiques » (...). Outil de diagnostic, elle n'a pas pour objectif d'imposer des solutions quelconques aux contraintes foncières ; elle ne fait que les constater en indiquant d'une part les espaces géographiques convoités par les différents producteurs et d'autre part, les autorités qui ont un droit reconnu (social ou administratif) d'intervention » (5).

Un outil prometteur

L'approche « gestion de terroirs » qui concentre une part importante de la nouvelle politique de développement rural dans les pays du Sahel fait de l'élaboration de la trame foncière l'outil privilégié de la gestion des terroirs. On prendra ici l'exemple — voir encadré — de la méthodologie préconisée par le service gestion de terroirs de la Compagnie malienne de développement des textiles, dans le cadre du plan d'ajustement structurel agricole (PASA). Cette démarche, en cours d'expérimentation durant le programme Mali-Sud III, va impliquer une cartographie sophistiquée, complétant les schémas d'aménagement foncier dont on a traité dans la notice 21-6. En dépit de quelques difficultés techniques prévisibles, les problèmes majeurs vont être trouvés dans deux domaines. D'une part, il faudra rendre compte avec un outillage propre à la « matrice » occidentale de conceptions de l'espace et d'une logique « fonctionnelle » qui lui sont étrangères. D'autre part, une fois les autorités reconnues et leurs maîtrises cartographiées, il faudra gérer les différents droits fonciers émanant d'autorités qui se présenteront comme des « instances multiples, spécialisées et interdépendantes ». Seuls des logiciels et une assistance à la consultation, puis à la décision permettront de gérer les informations dans toute leur complexité. L'avenir de la trame foncière s'inscrit donc dans le contexte des nouveaux outillages (télédétection, gestion informatisée de cadastres) qui vont prochainement bouleverser la gestion foncière en Afrique.

(4) C. BARRIER, « Développement rural en Afrique de l'Ouest soudano-sahélienne. Premier bilan de l'approche gestion de terroirs villageois », *Les cahiers de la recherche-développement*, n° 25, mars 1990, p. 38.

(5) Ph. ARDOUIN-DUMAZET, *Aide mémoire, état du dossier PNGRN*, Bamako, déc. 1990, dact. p. 7.

LA DÉMARCHE « GESTION DU TERROIR »

A l'échelle du terroir

L'étude intéressera un terroir villageois dans chaque zone agro-écologique étudiée, à partir des photos aériennes à 1/10000.

Il s'agit d'établir :

- la structure actuelle du terroir,
- la dynamique de l'occupation du terroir,
- l'organisation du pastoralisme,
- l'organisation de l'agriculture,
- la pression foncière.

Enquêtes

Au niveau des terroirs villageois

L'étude cartographique sera complétée par des enquêtes de terrain permettant de connaître :

- le peuplement et son histoire,
- la gestion traditionnelle des terres,
- les exploitations agricoles,
- la gestion des troupeaux,
- l'utilisation des sols (contraintes et aptitudes pour la mise en valeur, classification vernaculaire des sols),
- la végétation (qualité des pâturages, ressources ligneuses),
- les ressources en eau.

Mise en œuvre des études

Méthodologie

Les études seront confiées à des équipes de deux jeunes diplômés maliens (éventuellement associés à des stagiaires étrangers), qui travailleront chacune sur une zone, réaliseront les cartes et les enquêtes, et rédigeront la monographie du terroir villageois étudié.

Un appui extérieur sera apporté par un expert en matière de méthodologie d'étude et d'enquête.

Cette formule a l'avantage de former de jeunes cadres maliens à « l'approche terroir », qui pourront constituer les futurs agents spécialisés des secteurs en matière de gestion des terroirs.

Besoins complémentaires en photos aériennes

Couverture aérienne à 1/10000 des terroirs villageois étudiés (à réaliser).

Achats des photos aériennes à 1/50000, concernant les zones agro-écologiques étudiées (1952-1978-1990).

Source :

CMDT, Service gestion des terroirs. s.l. (Bamako), s.d. (1989).

L'expérimentation de systèmes d'information foncière en milieu urbain

Alain DURAND-LASSERVE

32-1 Le système classique de gestion

32-2 Les obstacles à la mise en place d'un SIF. Ce qu'on doit promouvoir

32-1 Le système classique de gestion

Les besoins des villes d'Afrique en systèmes d'information foncière (SIF) sont devenus particulièrement aigus au cours des dernières années et cela pour trois raisons principales : assurer des ressources fiscales aux collectivités locales, garantir les droits sur le sol, aménager les villes et assurer leur équipement.

Le premier objectif d'un SIF — celui qui est le plus souvent recherché — est fiscal. Recenser, identifier et décrire les terrains et les immeubles; constater leur mise en valeur, désigner leurs propriétaires sont les conditions préalables à la mise en place d'une fiscalité foncière. Celle-ci constitue souvent, avec la taxation des activités économiques, l'une des principales ressources des collectivités locales.

Le deuxième objectif d'un SIF est d'assurer la garantie des droits sur le sol.

Entre 50 % et 80 % des populations des grandes villes d'Afrique au sud du Sahara sont en situation foncière irrégulière (le cas d'Abidjan, où seulement 16 % de la population est en situation irrégulière constitue, en Afrique, une exception). La précarité de l'occupation décourage l'investissement immobilier ; elle est également génératrice d'inextricables conflits fonciers. Assurer la sécurité de la tenure est donc une priorité. Mais cela suppose deux types d'action : d'une part, l'accélération des procédures d'immatriculation ; d'autre part, la mise en œuvre, sur une grande échelle, de politiques de régularisation des occupations irrégulières.

Ces actions ne peuvent aboutir en l'absence de SIF.

L'immatriculation et l'existence de procédures de publication et de conservation permettant d'accéder à l'information foncière, d'assurer et de garantir sa mise à jour sont également nécessaires à la mise en place d'un système formel de financement du logement. Dans les situations où les ménages désireux d'emprunter ne peuvent justifier de revenus réguliers offrant à l'institution financière sollicitée des garanties suffisantes, l'hypothèque du terrain constitue la seule voie d'accès au crédit bancaire. Or, faute de documents fiables, elle s'avère souvent impossible. Cette situation constitue, par conséquent, un obstacle au développement d'un secteur formel, moderne, de la promotion immobilière. Elle a de plus en plus un effet négatif, à la fois sur le drainage et la mobilisation de l'épargne et sur son placement dans le secteur de la construction.

Pour les entreprises — et particulièrement les entreprises nationales — l'absence de sécurité foncière représente enfin un sérieux obstacle à l'investissement et compromettre leur accès au crédit. La Guinée souffre de cet état de fait, faute de choix clairs concernant la réforme du code foncier et la mise en place de nouvelles procédures d'immatriculation.

La programmation et l'exécution de toute opération d'aménagement, d'équipement, de logement, supposent une connaissance précise des structures foncières et du statut du sol, de la configuration du parcellaire existant, de sa mise en valeur. L'information foncière peut, certes, être recueillie au coup par coup, en fonction des besoins (remembrements, acquisition, compensations...) mais son coût est élevé, sa mise à jour difficile et les délais requis pour rassembler l'information sont plus longs.

Les SIF, généralement intégrés à des systèmes d'information urbaine locale (SIUL) contribuent enfin, à l'identification des usagers des équipements urbains ; ils constituent en effet un élément

central dans la mise en œuvre d'une politique para-fiscale et tarifaire visant à recouvrer les coûts des équipements et des services.

On peut, à ce titre, considérer que la crise économique a joué un rôle d'accélérateur dans la mise en place — ou les tentatives de mise en place — de SIF.

A cela, il faut ajouter la pression de l'aide étrangère et de l'expertise internationale : dans ce domaine, elle prend essentiellement la forme d'une assistance technique et financière pour la mise en place de SIF et/ou de cadastres polyvalents en milieu urbain. Ces interventions sont à mettre en relation avec la réforme des collectivités locales et la redéfinition, parallèlement, du rôle et des fonctions de l'administration centrale.

L'offre de SIF obéit à une logique technico-financière souvent complémentaire d'une logique commerciale ; elle est portée par les dispositifs de coopérations bilatérales et multilatérales. L'objectif n'est pas tant d'exporter, que de contribuer à la modernisation des structures administratives, des procédures et des outils de gestion foncière afin d'assurer une gestion plus rationnelle de l'espace :

- mise en place d'une fiscalité foncière et immobilière ;
- développement d'un marché hypothécaire ;
- activation du marché des terrains et des systèmes de financement du logement ;
- programmation des opérations d'aménagement en milieu rural et urbain.

A ces différentes finalités correspondent différents types de cadastre (ou de SIF), chacun requérant un certain type d'information (cf. supra 30.2.).

Les objectifs assignés à un SIF doivent être simples, clairement identifiés et explicites.

Le SIF lui-même doit être simple. C'est sur les données recueillies que doit porter l'effort de simplification.

Le SIF doit être compatible avec les éléments de SIF déjà existants et souvent gérés par des administrations, agences ou organismes n'entretenant que peu de liens entre eux. Il doit ainsi pouvoir intégrer des données discontinues dans le temps et dans l'espace.

Le SIF doit enfin être évolutif et sa mise à jour doit être assurée régulièrement. La simplicité du SIF mis en place ne doit pas constituer un obstacle à son évolution ultérieure — si nécessaire — vers un système plus complexe : cadastre polyvalent voire système géographique de banque de données urbaines. Toutefois, la conception d'un SIF évolutif suppose, dès sa phase initiale de mise en œuvre sous une forme simplifiée, une appréhension déjà très précise de la confi-

LE SYSTÈME D'INFORMATIONS URBAINES

On parle de système d'informations urbaines (SIU) lorsque « la base de données comporte des informations pouvant aider à l'appréhension de l'occupation du sol urbain, qu'elles soient foncières, démographiques, économiques..., que la base soit simplement alphanumérique ou qu'elle intègre un outil graphique. Cependant, lorsqu'une base de données alphanumériques est accompagnée d'une base graphique, on adopte le terme de Systèmes d'informations localisées (SIL) ».

« La notion de système d'informations urbaines peut être restrictive : informations sur le bâti - non bâti ; elle peut être plus large et englober les préoccupations des géomètres du cadastre, des urbanistes, des planificateurs » (1).

La mise en place d'un SIU se heurte à de nombreuses difficultés comme le montre l'expérience menée à Dakar (Sénégal). Autour de la question de l'accès à l'information, le projet de SIU révèle les conflits de compétences entre l'État et les différents niveaux de l'administration territoriale, mais aussi entre différents services de l'administration centrale (on pense bien sûr aux affrontements récurrents entre l'Urbanisme et les Domaines). On observe par ailleurs un décalage entre les objectifs des bailleurs de fonds nationaux ou étrangers et ceux des acteurs nationaux.

Il faut se garder de partir de l'offre de produit technique pour ensuite s'interroger sur les sources de données à traiter et, au bout du compte, produire des résultats qui n'intéressent personne.

Il apparaît aujourd'hui très difficile, en Afrique, de mettre en place un système polyvalent, tant pour des raisons matérielles qu'institutionnelles. Ajoutons que, même en supposant ces problèmes résolus, rien ne garantirait que les décisions soient effectivement prises en fonction du nouvel outil. Le poids de la gestion « coutumière » de la ville reste très lourd et il faut bien reconnaître que ce mode de gestion correspond souvent mieux aux situations et aux pratiques réelles. Il s'agit donc de « réfléchir aux possibilités d'un SIU d'intégrer ces pratiques et ces connaissances informelles » (1)

(1) DREYER (N.), « Conditions nécessaires à la réalisation d'un SIU à Dakar (Sénégal) », Réseau ADOC, *Document de travail*, n° 3, ORSTOM, mai 1991.

guration finale du SIF à son stade ultime, virtuel, d'évolution. Une telle appréhension est d'autant plus complexe qu'elle suppose, de la part du concepteur du SIF, une anticipation sur l'évolution du

système foncier et du dispositif (légal, administratif) qui en assure la gestion et sur celle du système d'information lui-même. C'est là une difficulté majeure qui nécessite, pour être résolue, un travail prospectif approfondi.

Dans le contexte des villes d'Afrique sud-saharienne ce sont les SIF de type « fichier foncier » à but fiscal qui répondent généralement le mieux aux besoins.

On peut citer notamment le « Fichier simplifié de parcelles » de N'Djamena au Tchad (1990 - Financement FAC), le « Registre urbain » de Parakou au Bénin (1990 - Financement FAC), le « Cadastre simplifié » de Brazzaville et Pointe Noire au Congo (1991, en projet - Financement FAC), le « Fichier foncier » de Conakry en Guinée (Financement FAC), le « Registre parcellaire de Bujumbura au Burundi et le projet de « Fichier foncier » de Ouagadougou au Burkina Faso.

Les caractéristiques communes de ces fichiers fonciers sont les suivantes :

- leur finalité première est fiscale,
- leurs procédures de gestion sont simplifiées ; cette gestion est généralement prise en charge — totalement ou partiellement — par les collectivités locales,
- ils sont constitués à partir d'un fichier simplifié des parcelles, généralement établi à partir d'enquêtes, c'est un cheminement moins lourd que celui qui conduit à la confection d'un cadastre,
- l'identification de l'occupant prime sur celle du propriétaire, ce qui permet de contourner la question embarrassante de la propriété...,
- chaque parcelle se voit attribuer un identifiant unique qui permet sa localisation rapide,
- un « fichier élargi » peut éventuellement être constitué par ajouts au « fichier simplifié » d'éléments d'information provenant d'autres sources (cadastres, service des domaines, urbanisme, services urbains),
- la gestion de tels fichiers peut être assurée avec des matériels et des logiciels simples,
- la mise en place d'un fichier foncier peut être dissociée de la mise à jour d'un SIF préexistant du type cadastre ou de la modernisation des procédures de gestion et de conservation foncière.

On manque actuellement de recul pour évaluer l'efficacité des « fichiers fonciers ». Les expériences de Parakou et de Bujumbura attes-

tent d'un réel accroissement des recettes fiscales mais, nulle part en Afrique, des procédures efficaces de mise à jour de tels outils n'ont été envisagées.

Pour aller plus loin...

ACCT, École Internationale de Bordeaux, *La gestion foncière urbaine dans les pays en développement. Objectifs, Instruments, Techniques, Notes et Documents*. Série synthèses de sessions, n° 11, décembre 1988.

BCEOM, *Étude pour la création du fichier foncier de la ville de Conakry*, Rapport de la 1^{re} phase, Paris, 1990, 137 p.

GROUPE HUIT, *Méthodologie d'enquête et d'exploitation d'un fichier simplifié de parcelles à N'Djamena*, Paris, 1990, 157 p.

PERIER (R.), « Le registre foncier de Parakou », in *Villes en Développement*, ISTED, mars 1991, n° 11.

32-2 Les obstacles à la mise en place d'un SIF.

Ce qu'on doit promouvoir

Le nouveau système à promouvoir devrait combiner :

— les multiples formes que prend le rapport foncier selon les modalités d'appropriation ;

— les multiples administrations et partenaires socioprofessionnels impliqués dans le jeu foncier... ;

...au coût le plus bas possible, tout en dégagant des ressources suffisantes pour s'autofinancer.

Combinaison de ces différents objectifs relève toutefois, en l'état actuel, de l'utopie.

Les obstacles sont en effet nombreux à la mise en place de SIF dans le contexte des villes d'Afrique francophone. Nous n'évoquons ici que les principaux d'entre eux.

Les obstacles sont d'abord d'ordre économique et financier

Les coûts de production d'un SIF sont aujourd'hui connus avec une assez bonne précision, si l'on s'en tient à ses composantes techniques (matériels et logiciels), aux actions liées au développement des systèmes et à la formation de ses utilisateurs, et aux opérations visant à la production d'une cartographie de base. Ces coûts tendent à décroître. Mais il ne constituent qu'une partie seulement du coût total de production d'un SIF. Selon une étude de la SEDES de 1986, le recueil des données, l'analyse administrative et juridique, la mise en place des procédures administratives et l'organisation des services représentent 85 % du coût de mise en place d'un SIF... Le coût des matériels et des logiciels n'entre que pour 5 %.

Il s'agit là d'ordres de grandeur qui varient en fonction de la complexité du SIF, du niveau de précision requis et de la situation existant localement (état de la documentation, niveaux de formation, etc.).

Dans le contexte des États africains, le manque de ressources risque de compromettre la mise en place de SIF ; celle-ci suppose, en effet, un investissement important au cours des premières années et, surtout, un investissement régulier avant que le système mis en place ne génère de nouvelles ressources.

En principe, un SIF à but fiscal (ou un SIF polyvalent) doit pouvoir générer des ressources nouvelles, susceptibles de couvrir, à terme, les coûts de maintenance et d'exploitation du système (accroissement des recettes fiscales et parafiscales par une meilleure identification de la matière imposable).

En réalité les performances des SIF en matière de fiscalité foncière ne peuvent être évaluées qu'*a posteriori*. Par exemple, la mise en œuvre du « fichier foncier » de Bujumbura a permis en trois ans de multiplier par quatre les recettes fiscales de la municipalité.

L'obstacle financier demeure donc une contrainte majeure en dépit d'un accroissement notable des aides multi et bilatérales visant à financer la mise en œuvre de SIF, et d'une amélioration constante des techniques d'information et de programmation.

Mais les obstacles tiennent surtout aux situations foncières et, en particulier, à la coexistence, dans une même ville, de systèmes de droit foncier relevant de logiques et de légitimités différentes (cette contrainte est particulièrement importante dans le cas des villes de l'Afrique sud-saharienne).

Trois clefs de lecture peuvent être proposées pour appréhender la diversité des situations foncières actuelles. Elles mettent chacune

l'accent sur une dimension particulière de cette diversité : les conditions d'application, à l'époque coloniale, des dispositions légales et réglementaires portant organisation du régime de la propriété foncière et définissant le régime de la concession foncière ; la réinterprétation/reformulation de ces dispositions par les États indépendants ; le développement rapide, au cours des deux dernières décennies, de pratiques foncières « déviantes » au regard de la loi mais numériquement dominantes, qui ont pris pour support et référent des systèmes de droits coutumiers pré-coloniaux, régissant l'usage et l'allocation du sol.

La superposition de systèmes de droits et de pratiques qui en résultent, renvoie à des légitimités différentes et parfois peu compatibles les unes avec les autres. Elle a conduit à une très grande diversité de situations foncières individuelles.

Si l'on se limite strictement au cas des terrains à usage d'habitation, un nombre important de situations différentes peut être identifié dans les villes d'Afrique sud-saharienne francophone ; on peut regrouper ces situations comme suit :

1) des terrains immatriculés pouvant avoir fait l'objet de subdivision et de transferts successifs ;

2) des terrains immatriculés mais pour lesquels n'ont pas été systématiquement enregistrés les actes de subdivision et les mutations survenus après la première immatriculation ;

3) des terrains immatriculés pour lesquels il existait un titre foncier mais dont le titre a été annulé suite à une mutation ;

4) des terrains immatriculés sur lesquels il existe encore un litige avec les propriétaires coutumiers ;

5) des terrains concédés à titre provisoire pour lesquels une demande de concession définitive n'a pas été faite et/ou n'a pas été considérée comme recevable, le concessionnaire n'ayant pas satisfait aux diverses obligations nécessaires à la consolidation de sa tenure et/ou sa demande étant en cours d'instruction ;

6) des terrains lotis et vendus par des propriétaires « coutumiers » n'ayant pas fait l'objet d'une immatriculation et sur lesquels la régularité de l'occupation est inégalement reconnue ;

7) des terrains pour lesquels ont été délivrés des permis d'occuper ou des permis d'habiter ;

8) des terrains privés ou appartenant aux domaines public ou privé de la collectivité publique, et qui sont occupés irrégulièrement.

La difficulté la plus fréquemment rencontrée dans les villes d'Afrique sud-saharienne est relative au « traitement » de l'irrégularité fon-

cière. Quel que soit l'objectif du SIF et son niveau de précision, la situation foncière de la majorité des ménages urbains doit être apurée.

Cet objectif pose, sur le court terme, plus de problèmes qu'il n'en résout.

D'autres obstacles tiennent à la nature de l'information foncière cartographique — topographie, délimitation des parcelles, mise en valeur — usage, valeur locative, identité du propriétaire, servitudes, équipements...

Les cas les plus fréquemment rencontrés sont l'absence ou la non mise à jour de l'information, sa dispersion entre diverses administrations et organismes, sa discontinuité, l'incompatibilité entre différentes informations relatives à un même objet (utilisation de normes ou de catégories différentes ne permettant pas de cumuler l'information, de connecter les fichiers) enfin, l'inadaptation de l'information disponible au traitement informatique.

Certains obstacles sont dus à la multiplicité des intervenants et à l'absence de coordination entre eux. Le manque de coordination dans des pays demandeurs, entre administrations concernées par l'information foncière urbaine : cette absence de coordination est particulièrement sensible d'une part entre l'administration centrale chargée de la mise en place du SIF et les autres utilisateurs potentiels de l'information foncière (ex. : ministère des Finances, Urbanisme, Aménagement, Transport), d'autre part, entre administrations centrales et collectivités locales.

Elle est souvent le résultat de la superposition, au fil des années, de structures animées par leurs logiques et leurs objectifs propres, puisque la création de nouvelles structures ne s'est pas accompagnée de la disparition des anciennes. La Guinée, le Cameroun ou le Sénégal constituent, à ce titre, des cas intéressants.

Les obstacles sont, également, d'ordre administratif et institutionnel

Dans de nombreux cas, la centralisation du système de décision constitue un obstacle au recueil et à la mise à jour de l'information foncière ainsi qu'au recouvrement de l'impôt sur la propriété. La mise en œuvre au cours des cinq dernières années, en particulier, de politiques de décentralisation dans un nombre croissant de pays d'Afrique sud-saharienne ne semble pas avoir sensiblement modifié cette situation.

Les blocages les plus sérieux sont, à l'évidence, d'ordre socio-politique

L'information foncière constitue un atout décisif dans la mise en œuvre de stratégies d'accès au sol urbain. Or, les transactions portant sur le sol urbain ont une fonction économique et sociale essentielle (accumulation, redistribution, contrôle social). La mise en place d'un SIF tend donc à modifier, à terme, les équilibres sociaux et économiques qui se sont établis autour du marché des terrains, suscitant résistances et blocages de la part d'acteurs — y compris l'État — qui peuvent voir compromise la situation de monopole que leur assurait antérieurement l'absence d'information foncière.

L'opposition peut également venir de groupes sociaux urbains dont le pouvoir a une base foncière et qui n'ont rien à gagner à la mise en place d'un SIF transparent : c'est, en particulier à Dakar, le cas des Lebou, propriétaires « coutumiers » d'une partie de la presqu'île du Cap Vert.

La mise en place d'un SIF doit donc s'efforcer de concilier plusieurs objectifs :

- assurer la gestion d'un système foncier « dual » (terrains immatriculés/terrains non immatriculés ; occupations régulières/occupation irrégulières ; filières formelles/filières informelles) ;

- identifier sans ambiguïté la matière imposable en vue de la mise en place d'une fiscalité foncière et immobilière ;

- encourager et garantir l'investissement (sûretés immobilières) ;

- produire des données utilisables dans le cadre de programmes et de projets d'aménagement urbains ;

- permettre une gestion plus rationnelle et mieux coordonnée des services urbains.

Sur ces bases peuvent être dégagées les orientations suivantes.

La définition d'une stratégie en matière de SIF doit tenir compte des spécificités des systèmes fonciers urbains africains et des contraintes auxquelles les autorités sont confrontées en matière de gestion urbaine en général et de gestion foncière en particulier.

Le choix des techniques doit être précédé par une réflexion sur les stratégies à mettre en œuvre concernant les objectifs du SIF, la place qui lui est assignée et son mode de gestion.

Les objectifs assignés au SIF doivent être peu nombreux et clairement explicités :

- Quels objectifs sont prioritairement assignés au SIF tant aux plans technique (SIF à but fiscal, juridique, technico-urbanistique) que politique et social (qui seront les bénéficiaires du SIF) ?

— Quelle est la place assignée au SIF par rapport aux autres systèmes d'information et comment évoluera-t-il (développement autonome, articulation ou intégration à un SIU ou à un système d'information sur les parcelles...) ?

— Par qui et selon quelles procédures doit être assurée la gestion du SIF : par les services du cadastre — lorsqu'ils existent déjà — ou par une autre administration ? Par une seule institution ou conjointement par plusieurs ? Selon un mode centralisé ou un réseau etc. ?

L'expérience montre que l'on doit rechercher un mode de gestion regroupant plusieurs partenaires, chacun étant responsable de la partie de la base de données qui le concerne : (formats, précision, flux, accessibilité... de ses « propres » données) ; il y introduira ses propres informations, les maintiendra à jour et communiquera aux autres (ou à certains d'entre eux) les renseignements nécessaires à leur fonctionnement.

Parallèlement, une certaine autonomie de gestion doit être garantie à chaque partenaire : possibilité de pratiquer son propre mode de gestion en respectant certains formats généraux, délais, lois de transmission des données, autonomie aussi au niveau de la configuration matérielle propre à chaque utilisateur : architecture de la station de travail, applications spécifiques.

La définition d'une stratégie en matière de SIF doit tenir compte de l'offre existante mais aussi de la capacité des administrations concernées à la mettre effectivement en œuvre.

Il ne s'agit pas d'importer un système « clé en mains » pour ensuite le simplifier mais, à partir du modèle importé, de construire un outil « appropriable » qui sera un panachage de pratiques et de procédures progressivement mises au point au contact du terrain.

Dans cette perspective, la mise en place d'un SIF doit être précédée et accompagnée par une large concertation entre l'ensemble des partenaires publics et privés, susceptibles de l'utiliser. L'objectif est de garantir la compatibilité entre les différents systèmes de gestion de l'information.

Le SIF doit enfin, et surtout, être accepté par les administrations chargées de le mettre en œuvre et par les populations concernées.

Cette question est souvent négligée. Cela explique, pour partie, nombre d'échecs ou d'insuffisances dans la mise en place des SIF dans les villes des PED. Elle concerne plusieurs formes d'acceptabilité : culturelle, institutionnelle, sociale, économique et financière.

Pour aller plus loin...

DURAND-LASSERVE (A.), « Information foncière dans les pays en développement. De la gestion technique à la gestion sociale », *Études Foncières*, n° 50, mars 1991, 49-55.

DURAND-LASSERVE (A.) et FATHALLAH (S.), *Les besoins en systèmes d'information foncière dans les villes des pays en développement et l'offre française*, Plan urbain, Rapport de fin d'étude, avril 1991.

Associer l'usager à une gestion foncière paritaire et décentralisée

Étienne LE ROY*

« Sans cadastre, c'est-à-dire sans propriété clairement définie,
comment bâtir le progrès ?

Erik Orsenna, *L'exposition coloniale*

Commentant cette citation pour introduire l'état des outils fonciers en France, Christian Vigouroux écrit : « Voilà une assez bonne manière de poser le problème foncier : sans cadastre, il n'y a pas de progrès, sans propriété définie et juridiquement établie, il n'y a pas de progrès, mais l'avocat de la propriété est souvent l'importateur de barbelés » (1) à la manière de ce héros brésilien d'Orsenna rêvant de cadastre pour placer grillages et barbelés dont il avait le monopole d'importation.

1. La problématique contemporaine

Dans les notices précédentes, on a vu comment l'Occident avait pensé le progrès par le cadastre. Mais le progrès colonial ne s'est pas

* Une première version de ce texte a été soumise à J.M. YUNG du DSA-CIRAD, que je remercie pour ses commentaires.

(1) Ch. VIGOUROUX, « Le juge face à l'expression des libertés communales », *Outils fonciers, modes d'emplois*, Paris, ADEF, 1990, p. 8.

concrétisé et on doit accepter l'évidence que « les sociétés ne constituent pas des modèles répétables : elles sont des configurations spécifiques » (2) dont la prise en compte est essentielle pour assurer la sécurité foncière.

L'originalité de la question foncière en Afrique tient, nous a-t-il semblé dans cet ouvrage, à la problématique de la transition. Entre les dispositifs traditionnels fondés sur la sécurisation par le contrôle que le groupe exerce sur l'acteur foncier et les techniques modernes caractérisées par l'obligation de sacrifier aux procédures écrites pour accéder au « papier » qui prouvera plus ou moins complètement un droit ou en protégera l'exercice, il existe un « entre-deux » qu'il faut organiser.

La très grande majorité des opérateurs africains dans le foncier, du pasteur transhumant au constructeur urbain sur un programme de parcelles assainies, se trouve en effet dans l'obligation de sacrifier aux deux dispositifs à la façon d'un parieur qui doit non seulement régler son pari mais aussi l'« assurer » auprès du bookmaker. La sécurité foncière s'obtient en recherchant la légitimité auprès de l'autorité traditionnelle et la légalité au service des domaines, en acceptant le plus souvent de doubler le coût du droit acquis ou du service attendu (3).

Outre le renchérissement des procédures, limitant de ce fait les investissements fonciers concomittants ou ultérieurs, cette situation de détournement ou de piratage des procédures étatiques est insupportable à terme. Comme le montrait J.-L. Piermay pour les villes d'Afrique centrale (4), ce dérèglement illustre un affaiblissement des contrôles sociaux qui nous ramène à un « état de nature » où domine la loi de la jungle contraire à l'État de droit auquel les populations aspirent légitimement.

Encore faut-il que les institutions foncières correspondent aux besoins actuels et aux capacités de financement et de mise en œuvre de procédures. On s'efforcera ici de faire le point des conditions qu'a dégagées jusque maintenant la recherche.

(2) Ph. HUGON, « Cheminements et scénarios économiques des Tiers Nations. L'avenir des Tiers monde », *Revue Tiers-monde*, à paraître 1991.

(3) C'est un des thèmes récurrents d'*Espaces disputés en Afrique noire*, *op. cit.*, *passim*.

(4) J.L. PIERMAY, « Les détournements d'espace, corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale », *Politique africaine*, vol. 21, mars 1986, p. 22 et s.

SAMBAINA (Hautes terres malgaches)

Un prototype de solution fondant la sécurisation des producteurs sur un droit métissé et une gestion paritaire et décentralisée

Implantation avancée des Merina vers la côte orientale de Madagascar puis axe de passage privilégié entre Tamatave et Tananarive, Sambaina voit arriver au début du siècle des colons européens et le chemin de fer dont la construction va durer une quinzaine d'années.

Pour profiter du second et se prémunir des premiers (tout en devant accepter l'installation d'une exploitation coloniale), les habitants de Sambaina développent sur les collines (utilisées en « communaux » pour l'élevage extensif) des plantations forestières d'eucalyptus exploités en taillis, en prenant pour modèle les boisements devant alimenter la chaudière de la locomotive. Depuis les années « vingt », une économie forestière s'est ainsi mise en place, en relation avec la riziculture (développée localement depuis le XVIII^e siècle) et une « horticulture » sur les bas de pente.

Sur le plan foncier, la formule adoptée au début du siècle et qui a survécu à la décolonisation, associe astucieusement le droit moderne et les principes du droit de la terre des fokon'olona. Conformément à la législation coloniale en vigueur, les « tanety » (collines) ont fait l'objet d'une immatriculation en quelques grands titres couvrant le millier d'hectares des anciens communaux. Appelées « bornes collectives », il s'agit en fait d'immatriculations « à nom collectif » destinées à protéger les plantations à l'égard des étrangers. Car les relations internes entre propriétaires-exploitants ne relèvent pas, à titre principal, du droit moderne mais reposent, en matière de constitution de la propriété individuelle, de régulation des droits d'usage et des servitudes, sur le droit « traditionnel ».

La gestion de ce droit métissé implique l'intervention conjointe de diverses autorités, de l'échelle familiale à celle des autorités administratives de la région de Mandjakandrina, mais sans intervention de l'État central, et sur la base empirique d'une pratique locale. Ce montage et les modes spécifiques de sécurisation font l'objet d'une étude dans le cadre d'un projet FOFITA-CIRAD/CTFT-APREFA/LAJP.

Source :

A. BERTRAND et É. LE ROY, *Appui méthodologique aux volets foncier et économie forestière*, rapport de première phase, Paris, CIRAD/CTFT, APREFA LAJP, avril 1991.

2. La priorité au point de vue des populations

De ce fait, la question de la fiscalité foncière n'est pas ici abordée parce qu'il est impossible d'envisager la généralisation d'une taxation pour dégager des ressources financières à budgétiser lorsque les administrations ne sont même pas capables d'assurer le recouvrement de leur coûts. Seule la transformation de la valeur d'usage en valeur d'échange fera de la terre ce bien imposable dont rêvent les financiers (supra notice 32). Mais pour ce faire, il faut favoriser l'investissement, donc la mise en valeur et non la décourager par une taxation intempestive.

De même, le monopole de l'État sur la gestion foncière est un dogme de l'Afrique moderne que le principe « moins d'État mais mieux d'État » n'est par venu ébranler. Ce n'est pas nécessairement la vocation de l'État de gérer le foncier mais c'est le rôle de l'État de poser des règles du jeu et de les faire respecter (voir supra 2^e partie).

Enfin, l'expérience et l'imaginaire des populations étant construits selon une logique plurale (pluralité des inscriptions communautaires selon l'âge, le sexe, la lignée, le degré d'initiation, etc. et complémentarité des activités de production), il faut concevoir les modèles de gestion selon un impératif : assurer le passage et l'articulation entre un dispositif « traditionnel » plural et une organisation administrative « moderne » unitaire.

3. Le cadre notionnel doit permettre une gestion de « la pluralité dans l'unité » : pluralité des situations donc des acteurs, des enjeux et des modes de régulation, unité institutionnelle dans le cadre d'une législation nationale

L'élaboration, en 1990, d'un pré-projet du Code rural du Niger dont l'enjeu était l'organisation d'une propriété foncière par transformation directe des droits coutumiers et réintégration des droits fonciers des pasteurs a été l'occasion d'une telle réflexion.

Remarquant que la doctrine juridique analysait le droit de propriété civiliste comme l'exercice d'une maîtrise exclusive et absolue et ayant déjà démontré que le droit traditionnel peut être appréhendé comme l'expression d'une maîtrise sur un espace en raison d'un sta-

tut, on a proposé d'organiser les nouveaux rapports fonciers en distinguant entre :

- maîtrise prioritaire, reconnue aux pasteurs sur « leur terroir d'attache », à partir du point d'eau sur lequel ils exercent des droits traditionnellement reconnus,

- maîtrise exclusive, exercée par les agriculteurs sur leurs patrimoines et comportant droit de jouir et de disposer mais sous réserve de l'accord de la communauté locale (droit de préemption en particulier),

- maîtrise absolue, telle que définie dans le Code Napoléon, dans les articles 537 à 544.

Par la suite, une telle typologie a été enrichie par la prise en compte d'autres situations :

- maîtrise temporaire sur les choses communes à tous pour certains droits de cueillette ou d'affouage tant qu'aucune ponction excessive n'est exercée sur le milieu. Cette maîtrise temporaire est le mode de *sécurisation minimal* de cette typologie ;

- maîtrise spécialisée mais interdépendante d'autres activités. On traduit ainsi la conception traditionnelle qui peut prévaloir dans une agriculture sous pluie sans pression démographique. Plusieurs usages peuvent se succéder sur un même espace. Chacun (récolte, glanage, pacage...) emporte une spécialisation de l'activité et une appropriation qui ne peut être exclusive des autres mais qui est reconnue à un usager de manière spécifique.

La distinction de ces cinq types de maîtrise permet d'organiser les divers modes d'appropriation — tels qu'identifiés dans la première partie — et d'assurer une conversion des droits avec les changements d'activité ou en raison des investissements dans le sol. Par « conversion », on entend la mutation d'un droit en un autre droit de manière légale. Les changements d'activité sont fréquents et inéluctables : l'éleveur devient agro-pasteur, le cueilleur sylviculteur, l'agriculteur horticulteur ou inversement. Une maîtrise prioritaire sur un herbage doit pouvoir devenir « spécialisée » ou « exclusive » si l'herbage devient champ de mil ou parcelle de maraîchage. Mais, réciproquement, le processus inverse doit être possible sans que le désinvestissement ne signifie l'abandon de toute revendication, faisant de la terre un bien vacant et sans maître, intégrable dans le domaine privé de l'État.

TRAGÉDIES OU BIENFAITS DES RESSOURCES COMMUNES ?

L'argument bien connu et largement diffusé de Hardin (1), et d'autant plus largement diffusé sans doute qu'il est simple et rejoint le « sens commun » le plus immédiat, peut se résumer, de façon très schématique, dans les termes suivants :

« Tout le monde a intérêt à exploiter et surexploiter ce qui n'appartient à personne, c'est-à-dire les "biens communs" ("Commons" en anglais) tels que les zones de parcours pastoraux, les stocks halieutiques, ou certaines forêts. De la somme de ces comportements individuels résulte un processus collectif qui aboutit finalement à dégrader et détruire les ressources naturelles communes ainsi utilisées ».

De ce postulat assez communément admis, on a eu tendance durant presque deux décennies, à déduire que l'appropriation privée des ressources naturelles (menacées de surexploitation) était le meilleur mode de gestion pour assurer le maintien et la reproduction de celles-ci : l'intérêt individuel des propriétaires consistant à préserver ce qui leur procure des revenus, l'appropriation privée des ressources devrait garantir des modes d'exploitation des ressources non destructeurs de celles-ci.

Parmi les approches qui ont démontré l'inexactitude empirique et la faiblesse logique de l'argumentation de Hardin, on peut notamment relever les travaux suivants :

— André Marty (2) qui a montré que la crise de gestion des espaces pastoraux dans le nord du Sahel n'est pas la conséquence des modes traditionnels de gestion collective (comme le prétendent ceux qui ont intérêt à accélérer l'affaiblissement de ceux-ci), mais le résultat d'un processus historique bien plus complexe : processus qui est essentiellement déterminé par l'interférence non contrôlée entre trois logiques sociales de régulation concurrentes (logique « communautaire » traditionnelle, logique marchande du profit, logique du contrôle étatique).

— Robert Wade (3) a montré, à partir du cas de l'irrigation et des pâturages communaux dans les villages du sud de l'Inde, comment des conditions écologiques et sociales bien précises déterminent l'efficacité des formes de gestion collective des ressources. Ainsi, par exemple, lorsque les ressources sont rares, spatialement bien identifiées ou même délimitées (ce qui facilite leur surveillance), très importantes pour la survie de l'ensemble du groupe, et que ce dernier est

de taille limitée et relativement homogène (mais non pas égalitaire), avec une forte interconnaissance mutuelle et donc une bonne capacité interne de « surveillance sociale », de nombreux facteurs sont réunis qui favorisent une gestion collective efficiente des ressources naturelles, propriété de la communauté.

— Bromley et Cernea (4), enfin, ont clairement montré la confusion conceptuelle fréquemment opérée entre « ressources de propriété commune (ou communautaire) » et ressources d'accès libre (dont personne n'est propriétaire), avec toutes les conséquences pratiques, théoriques et idéologiques qui en résultent dans les projets de développement. A partir de cette distinction, et de l'expérience de quelques projets (dont certains appuyés par la Banque mondiale), ils tracent quelques principes opérationnels d'une approche de développement rural reposant sur la gestion des ressources et des espaces locaux pour les collectivités rurales organisées :

- stratégies d'appui à l'auto-organisation et au renforcement institutionnel des groupes ruraux ;
- démarches progressives, partant non pas des ressources vues sous l'angle technique (ou techniciste) de leur « mise en valeur », mais des utilisateurs et acteurs locaux, de leurs priorités et pratiques de gestion locales, de leurs modes de décision et d'organisation, et des capacités d'adaptation et d'apprentissage endogènes des institutions locales ;
- clarification et sécurisation des droits fonciers et donc aussi sécurisation dans le temps des bénéfices de la bonne gestion des ressources, pour les utilisateurs de celles-ci ;
- équilibre entre d'une part les efforts ou investissements consentis par les individus, membres du groupe, pour la bonne gestion et l'utilisation contrôlée des ressources, et d'autre part, les bénéfices ou avantages qui en résultent pour ces mêmes individus ;
- accent mis sur la formation.

Paul MATHIEU

Pour aller plus loin....

BERKES (F.) (ed.), *Common property resources. Ecology and community-based sustainable development*, Belhaven Press, London, 1989.

BERKES (F.), FEENY (D.), Mc KAY (B.J.), ACHESON (J.M.), « The benefits of the commons », *Nature*, vol. 340, july 13th, 1989.

LAWRY (Steven W.), « Tenure policy toward common property natural resources in Sub-Saharan Africa », *Natural Resources journal*, vol. 30, 1990, pp. 403-422.

(1) G. HARDIN, « The tragedy of the commons », *Science*, n° 162, 1968, pp. 1243-1248.

(2) A. MARTY, « Crise rurale en milieu nord-sahélien et recherche coopérative », Thèse de doctorat d'État en sociologie du développement, Université de Tours, 1985.

(3) R. WADE, *The management of common property resources : collective action as an alternative to privatisation or state regulation*, Cambridge Journal of Economics, vol. 11, 1987, pp. 95-106.

R. WADE, *Village Republics. Economic conditions for collective action in South India*, Cambridge University Press, Cambridge & New York, 1988, 217 p.

(4) D. BROMLEY & M. CERNEA, *The Management of Common Property Natural Resources : Some Conceptual and Operational Fallacies*, World bank discussion paper, n° 57, 1989, 66 p.

4. Ainsi la terre n'est-elle que rarement un bien marchand et exceptionnellement vacante et sans maître

Pour être un bien marchand, une chose doit pouvoir être évaluée monétairement et être échangée sur le marché librement. Rares sont les terres, en dehors de certains quartiers ou de quelques parcelles péri-urbaines, qui répondent à cette condition. Cependant, elles n'en sont pas pour autant « chose de personne » car rares sont également les terres qui ne font l'objet d'aucune maîtrise en n'offrant aucune ressource (zones dunaires du Sahara, par exemple).

Entre ces terres « choses de personne » et les biens appropriés privativement où s'exercent des maîtrises exclusives ou absolues, il faut organiser les situations intermédiaires. On a proposé d'organiser la terre comme chose commune en précisant cette notion.

Ce critère de chose commune comme partage d'une même richesse rurale ou urbaine sera différencié selon le degré d'un tel partage,

- du très large mais peu organisé pour une maîtrise temporaire
- au très précis pour les maîtrises spécialisées ou même exclusives.

On a abordé en 31-3 le cas des maîtrises prioritaires de pasteurs sur les ouvrages hydrauliques.

L'organisation du partage au sein du groupe est dès lors le facteur essentiel de l'efficacité du nouveau mode de gestion.

5. Une maîtrise paritaire et décentralisée

L'organisation interne des groupes gestionnaires des ressources naturelles et du sol doit être abordée en respectant les trois principes suivants :

- la désignation des membres doit être paritaire et ainsi représenter les différents intérêts en présence, tant du côté de l'État que des usagers ;

- la gestion doit être décentralisée, les compétences étant transférées aux autorités de gestion de telle façon que le pouvoir hiérarchique soit limité aux recours pour excès de pouvoir ou aux contrôles de légalité. L'autonomie a pour contrepartie la responsabilité politique (élection), juridique et éventuellement financière pour l'agent public en charge des contrôles du service ;

- les compétences doivent être déterminées et le règlement des conflits organisé de telle façon que les membres de la collectivité aient toujours plus intérêt à respecter les règles du jeu qu'à les enfreindre. R. Wade a défini, à partir de son expérience indienne, les principales conditions d'une approche coopérative efficace dans la gestion des ressources locales (voir Wade, 1987).

Les observations que nous avons menées auprès des associations villageoises dans le sud du Mali montrent qu'avec une telle approche, il est possible de mettre en œuvre la caution solidaire. Cette caution solidaire, fondée sur l'entente et le consensus, ne peut être utilisée qu'en respectant les exigences avancées par le groupe et ainsi en prenant en compte ses modes de fonctionnement et de reproduction. Elle répond donc à des conditions sociales et à des logiques de reproduction incontournables qu'un banquier ne peut ignorer. Pour ne pas être d'usage courant, à quelques exceptions près, cette association des exigences bancaires et communautaires permet l'accumulation primitive de capital et des investissements collectifs impensables autrement.

Appliquées aux caisses d'épargne (kafo djiginé, au Mali) ou utilisées pour garantir les prêts de premier équipement, voire les crédits de consommation, l'épargne et la caution solidaire (5) évitent la mise en gage de parcelles et le risque de dépossession en cas de non-remboursement au profit du commerçant ou du fonctionnaire local.

(5) É. LE ROY, J. MOINEAU, J.-C. ROCABOY, La CMDT et les institutions rurales dans le cadre de Mali-Sud III, Paris, Ministère de la Coopération, 1991, 95 p.

Enfin, la caution solidaire est la seule modalité la plus proche du crédit foncier, en l'absence de la possibilité de garanties hypothécaires. En effet, tant que la terre n'est pas un bien, tant qu'il n'est pas possible d'exercer librement le droit d'en disposer (supra § 4), le droit de propriété, au sens occidental mais prépondérant, ne peut s'y appliquer. Les mécanismes de garanties qui y sont associés (en particulier les inscriptions hypothécaires) même formellement opérés au livre foncier, se heurteront au sens commun des populations, se refusant à l'exécution des hypothèques ou à la réalisation des gages. On n'y gagnerait que des procès à l'infini et une insécurité de la tenure.

6. *La gestion foncière urbaine doit-elle se mouler sur de tels dispositifs ?*

En première approximation, la ville africaine est un lieu de concentration de pouvoirs, de richesses et de symboles de la modernité, lieu qui semble exclure la prise en compte d'une problématique de la transition et le point de vue des populations.

Pourtant, à y regarder de plus près, on s'aperçoit que les municipalités et les pouvoirs urbains doivent de plus en plus associer les populations à la gestion à long terme du foncier et tenir compte de leurs aspirations. Étudiant les compétences foncières des maires ivoiriens, A. Yapi-Diahou (6) a montré qu'en l'absence de procédures et de compétences adaptées, les autorités jouaient des alliances clientélaires en réponse à la double pression d'un État monopoliste et des suffrages erratiques des populations.

Sans doute nombre de précédents ne plaident pas en faveur d'une délégation de compétences emportant une association étroite des populations à la gestion foncière urbaine.

Les observations que nous avons réalisées au Sénégal d'opérations de parcelles assainies (programmes de la Banque mondiale) montrent pourtant que les difficultés rencontrées pour faire fonctionner des associations d'usagers ne tiennent qu'à une méconnaissance de la logique fondant de telles associations (7). A une dynamique sociale fondée sur la poursuite d'objectifs à plus ou moins long terme et sur

(6) A. YAPI-DIAHOU, « L'État et les municipalités en Côte-d'Ivoire : un jeu de cache-cache ? », *Politique africaine*, vol. 40, déc. 1990, pp. 51-59.

(7) É. LE ROY, « Les associations d'usagers et la gestion des services urbains en Afrique sahélienne », Paris, Association pour la diffusion de la recherche sur l'action culturelle, dossier 60, « Associations en Afrique », avril 1991, pp. 47-59.

une logique « fonctionnelle », on applique une logique institutionnelle, au sens occidental. Or, dans l'Occident chrétien, notre cosmologie dont rend compte le livre de la Genèse dans la Bible nous représente « Dieu » préexistant à ses créatures et l'institution à ses compétences. Nous privilégions ainsi l'organisé, le stable, symbole d'ordre là où les collectifs africains prennent en compte le facteur « organisant », les correctifs, les effets de filière et les dynamiques sociales.

Les exemples que nous avons analysés de fonctionnement de services urbains dans trois villes du Sénégal tendent à prouver l'efficacité de l'intervention de « filières d'acteurs » et de « réseaux de gestion » dès lors que l'association repose sur une valeur de partage communautaire et non de reconnaissance institutionnelle.

Si nous devons reconnaître que, dans ces domaines, nous ne disposons pas de connaissances suffisantes pour en généraliser les applications, encore devrait-on mieux se préoccuper de réalités qui nous paraissent incontournables.

On a en effet jusque maintenant abordé la gestion urbaine en termes d'instrumentation et en privilégiant la logique institutionnelle, sans les résultats espérés. De même que, dans cette notice, nous suggérons une meilleure formalisation des rapports fonciers en milieu rural, de même doit-on rapidement mobiliser la recherche pour innover en matière de gestion foncière urbaine. A moins que ce ne soit pas le développement que l'on vise mais la reproduction des rapports de pouvoirs et d'exploitation caractéristiques de ce XX^e siècle.

Pour aller plus loin...

MASSIAH (G.) et TRIBILLON (J.-F.), *Villes en développement*, Paris, La Découverte, 1987, 320.

ORSENNA (E.), *L'exposition coloniale*, Paris, Seuil, 1988, 555 p.

WADE (R.), « The management of common property resources : finding a cooperative solution », *The World Bank Research Observer*, vol. 2, n° 2, 1987.

Index des mots-clés

A

Accès à la terre (modalités d') : 37, 38s, 66, 69, 200, 205, 235, 289.
 Accumulation : 61, 138, 147.
 Administration : 186s, 327s.
 Affectation : 30s, 110, 112, 145.
 Agence d'aide : 234, 235.
 Agriculture irriguée, fluviale : 54, 62s, 196.
 Agro-industriels (blocs) : 62, 222.
 Agro-pastoralisme : 39s.
 Alimentation du bétail : 38, 44s, 100.
 Aménagements : 50, 68s, 132, 238, 288, 298s.
 Aménagement foncier (schéma d') : 223s.
 Aménagements irrigués : 63, 73, 219, 221.
 Appropriation : 11s, 26s, 40, 41s, 56s, 68s, 79, 81, 213, 279.
 Arboriculture : 53, 77, 78, 83, 86.
 Arbre : 77, 97s.
 Autosuffisance alimentaire : 50, 128.

B

Bail emphytéotique : 132s, 166.
 Bailleur de fonds : 155, 189, 198, 234s, 239, 244s, 305s, 312.
 Bien : 17, 40, 44, 268, 310, 335s.
 Bois de chauffe, bois énergie : 47, 100, 106, 333.

C

Cacao, cacaoyère : 79, 80s.
 Cadastre : 18, 102, 132, 227, 242, 266s, 288s, 310s.
 Café, caféière : 88, 91.
 Cahier des charges : 138, 305s.
 Capital, capitalisme : 16, 34, 76, 79, 132, 149, 179, 193, 237.

Carte, cartographie : 14, 15, 168, 226, 267s, 282, 301, 314, 316.
 Caution solidaire : 197, 235, 265, 339.
 Cession, transmission : 74, 81, 93, 102, 104, 144, 262, 312.
 Chef de terre : 54s, 59s, 122, 146, 148.
 Chefs coutumiers : 43, 44, 144, 186.
 Clientèle, Clientélisme : 43.
 Code civil : 16, 28, 30, 31, 162, 163.
 Code minier : 120s.
 Code rural et forestier : 97, 172, 177.
 Code de bonne conduite : 303, 309.
 Codification : 178s.
 Communauté, communautarisme : 15, 34, 37, 51, 52, 59, 100, 111, 144.
 Commune (chose) : 14, 111s, 158, 175, 306, 336s.
 Concession domaniale : 132, 166, 216.
 Conditionnalité : 75, 158, 237, 239, 257.
 Contrat : 14, 63, 82, 85, 307, 308.
 Coopérative : 75, 129, 298, 304.
 Couloir de passage : 47, 106.
 Coûts : 135, 139, 193, 243, 325.
 Coûts (recouvrements des) : 239, 243.
 Coxage : 235.
 Crédit, banque : 75, 87, 197, 235, 238, 339.
 Culture de décrue : 45, 69, 70.
 Culture irriguée : 45.
 Cultures pérennes : 93, 196.
 Cultures vivrières : 53, 82, 88, 197, 219.

D

Décentralisation : 18, 327, 331.
 Déforestation : 50, 153.
 Déguerpissement : 44, 150, 214, 217, 243.
 Démographie : 154, 170, 193, 295.
 Déprivatisation : 136s.
 Domaine, domanialité : 16, 18, 32, 113, 120, 121, 133, 137, 162s, 322, 325.

Droit d'usage : 61, 99, 101, 113, 115, 132, 221, 235, 304.
 Droit éminent : 33, 55, 97, 118, 132, 166, 219.
 Droits fonciers coutumiers : 17, 32, 55s, 66, 105, 175, 178, 213, 251, 326s.
 Droit de jouissance : 75, 197.
 Droit minier : 118, 123, 124.
 Droit musulman : 55.
 Droit par le travail : 55s.
 Droit de superficie : 163, 215s.

E

Eau : 37s, 40, 41s, 62, 200.
 Échelle : 17, 21, 158, 226, 254, 255, 296, 306.
 Élevage, éleveurs : 38s, 41, 42, 46, 106, 188, 309.
 Enquête : 169s, 272, 289, 316.
 Environnement : 151s, 255.
 Érosion : 50, 58, 147, 193, 196.
 Espace pastoral : 37, 106.
 État : 33s, 62s, 105s et passim.
 Exploitation minière : 107, 119, 120, 122, 127, 129.
 Exploitation, exploitants : 52, 63, 84, 99.

F

Femmes et foncier : 172, 197s.
 Féodalité : 16, 32, 33, 118.
 Fertilité : 50, 196, 219.
 Filière informelle : 149, 201, 341.
 Filière or : 124, 126s.
 Finage : 289, 296, 297.
 Foncier bilan : 168, 169, 242.
 Foncier champ : 21, 86.
 Foncier industriel : 131s.
 Foncier marché : 95, 104, 135, 143, 152, 201, 210, 245, 248.
 Foncier monopole : 98, 120.
 Foncier observatoire : 228s.
 Foncier plan : 309s.
 Foncier rapport : 12, 53.
 Foncière crise : 11, 165s, 236.
 Foncière densité : 194, 221, 236.
 Foncière équation : 13, 170.
 Foncière gestion : 19, 20, 34, 63, 70, 75, 102, 105, 137, 201, 227, 250, 251, 270s, 301s, 306s, 331s.
 Foncière rente : 51, 52.

Foncière saturation : 92, 94, 95.
 Foncière sécurité : 63, 210.
 Foncière spéculation : 136, 211, 243.
 Foncières autorités : 43, 190, 316, 340.
 Foncières politiques : 18, 19, 134, 173, 188, 248.
 Fonciers conflits : 54, 64, 82, 102, 130, 164s, 174, 190, 198, 200, 295, 297, 298s, 326s.
 Fonciers indicateurs : 171, 228s.
 Fonciers rapports : 52, 86.
 Fonciers signes : 77, 87, 94.
 Fonciers systèmes : 154, 170.
 Force de travail : 17, 50, 51, 81, 219, 221.
 Forestier : 97, 104.
 Fumure : 38s, 45, 46.

G

Gestion de terroir : 187, 315s.

H

Habitat : 238, 240, 241.

I

Illégal, irrégulier : 137, 144s, 208, 214, 238, 243.
 Immatriculation : 31, 132, 140, 145, 200, 217, 262, 265, 311, 320s, 333.
 Incertitudes : 93, 112, 199s.
 Indemnisation : 215s.
 Individualisme, individualisation : 16, 34, 52.
 Intensification : 91s, 167, 197.
 Intrants : 94, 197, 219, 236.
 Investissement, désinvestissement : 38, 51, 57, 65, 93, 133, 134, 136, 158, 179, 239, 248, 332, 339.

J

Jachère : 53, 58, 201, 219.

L

Langues : 22, 184.
 Légalité : 162s, 211.
 Lignage : 54s, 84, 103, 200, 288s.
 Limites : 54, 59, 79, 268s, 280, 310.
 Livre foncier : 261s.
 Location, locataire : 63, 208s, 215s, 243.

Logement : 205s, 238.
Logiques : 198, 299, 303, 316, 325, 334s.
Loi : 179s.
Lotissement : 140, 145s, 213s, 241.

M

Maîtrise foncière : 34, 38, 63, 99, 105, 108, 172, 334s.
Maraîchage : 44, 94, 103, 202, 235.
Matrice foncière : 60, 86, 228, 313s.
Métayer, métayage : 66, 79s, 81, 82, 85.
Méthodologie : 20s, 72, 169, 170, 205, 228s, 288.
Migrant, migration, émigration : 46, 54, 56, 78, 104, 114, 126, 194, 235.
Mise en gage : 70, 87, 339.
Mise en valeur : 50, 55s, 69, 133, 137, 327, 337.
Modernité : 12, 27 et passim.
Monopole : 17, 97, 99, 107, 117, 120, 150, 159s.

N

Négociation : 204, 303, 304.

O

Orpaillage : 123s.
Outils conceptuels : 12, 157, 158, 160, 191, 192, 250, 260, 281.

P

Parc : 47, 83, 84.
Parcellaire : 53, 280, 282, 287.
Parcelles : 52, 53, 74, 103, 217, 220, 289s, 299s.
Parcelles (blocs de) : 78, 88s.
Parcelles (fichier de) : 267s, 323.
Parcelles irriguées : 66, 70.
Patrimoine : 54, 93, 95, 99, 311.
Pâturage : 38s, 41, 44s, 200.
Pauvreté et foncier : 148s, 172, 190, 210, 249.
Pêche, pêcherie : 109s.
Périmètre irrigué : 53, 63s, 67.
Périmètre urbain : 147, 214.
Permis d'occuper et d'habiter : 214, 217.
Photo-interprétation : 282, 283.
Pixtel : 273, 277.

Plan d'ajustement structurel : 158, 316.
Plantation : 78, 84, 85, 88, 102, 107.
Plus-value : 51, 64, 243.
Politique d'habitat : 240.
Politique coloniale française : 11, 16, 31s, 50, 51, 105, 166, 261, 315.
Politique coloniale britannique : 16, 186.
Pratiques foncières : 34, 52, 69s, 72, 137, 153s, 179, 247, 313.
Pression foncière : 72, 158.
Prêt foncier : 55, 94, 339.
Problématique : 154, 170s, 231, 253s, 281, 306.
Producteurs : 73, 75.
Production : 170, 219, 237.
Productivité : 64, 192, 195, 245.
Projet de développement : 192s, 218, 256.
Projet, développement hydraulique : 299s.
Promotion foncière et immobilière : 143, 149, 208.
Propriétaires : 35, 40, 82, 103, 208s, 243.
Propriété : 14s, 28s, 50, 75, 261s.
Propriété foncière : 81, 163.
Propriété privée : 11, 86, 118, 195.

R

Recherche développement : 53, 187.
Réforme : 160s, 175, 179, 183s.
Réforme agro-foncière : 158, 164, 175, 184.
Régénération : 78, 82, 83, 91.
Réglementation : 47, 72, 73, 100, 105, 126, 132, 180, 249, 261.
Régulation : 203, 236, 242, 243.
Réhabilitation (quartier) : 238, 241s.
Remembrement : 298s.
Rente, rentier : 82, 83, 133, 143, 149, 150, 210.
Représentations : 14, 15, 60, 314.
Réseaux d'irrigation : 64, 69, 72, 73, 298s.
Réseaux de chercheurs : 252s.
Réserves foncières : 53, 104, 138.
Ressources renouvelables, accès, appropriation : 110s, 112, 114s, 151s, 305.
Riziculture : 94, 220, 304, 333.

S

Sacralité de la terre : 59, 122, 200s.
 Satellites : 275s.
 Scénario : 174s.
 Sécurisation : 34, 64, 82, 102, 205, 211, 227, 237, 333.
 Sécurité foncière : 72, 74, 75, 78, 205, 209, 214, 239, 312, 320, 332.
 Sécurité, insécurité : 65, 67s, 126, 188, 196, 205, 212, 220, 235.
 Squatters : 210, 211.
 Stratégies : 200s, 203s, 328, 337.
 Stratégies foncières : 64, 87, 196, 247.
 Structure associative : 307, 308, 340, 341.
 Système résidentiel : 206, 208.
 Système d'information foncière : 250, 266s, 319s.
 Système de répartition : 52, 54.

T

Taxation, redevance et fiscalité : 18, 215, 243, 248, 268s, 310s, 319s, 326, 334.
 Technologie : 114, 129, 135, 195, 219.
 Télédétection : 273s, 311.

Tenure foncière : 33, 73, 95, 174, 220.
 Terres vacantes et sans maître : 56, 58, 97, 104, 194, 335.
 Territoire : 60, 112s, 310.
 Terroir : 58, 99, 106, 187, 218, 222, 292, 299.
 Trame foncière : 53, 313s.
 Transhumance : 39, 46, 47.
 Transition : 28s, 52, 55, 64, 86, 128, 179.

U

Unité foncière : 52, 270.
 Urbain et citadin : 204s.
 Urbanisation : 144, 147s, 152, 195, 227, 247, 264.
 Usager : 35, 213, 331.
 Usure : 235.

V

Vente : 57-70.

Z

Zones industrielles : 132s.

Liste des sigles

ACCT	Agence de Coopération Culturelle et Technique
ADEF	Association pour le Développement des Études Foncières
AMIRA	Amélioration des Méthodes d'Investigation en Milieu Rural Africain
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
APREFA	Association pour la Promotion des Recherches et Études Foncières en Afrique
AUA	Agence d'urbanisme d'Abidjan
BCEOM	Bureau d'Études pour les Équipements d'Outre Mer
BDPA	Bureau pour le Développement de la Production Agricole
CCCE	Caisse Centrale de Coopération Économique
CDR	Comité de Défense de la Révolution (Burkina)
CEA	Centre d'Études Africaines
CECOD	Centre d'Études Comparatives sur le Développement
CIDLI	Commission Interministérielle de Distribution des Lots Industriels
CILSS	Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CIRES	Centre Ivoirien de Recherche Économique et Sociale
CMDT	Compagnie Malienne de Développement des Textiles
CR	Comité Révolutionnaire
CTA	Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale
DCGTX	Direction et Contrôle des Grand Travaux (Côte-d'Ivoire)

DFN	Domaine Foncier National
DNGM	Direction Nationale Géologique et Minière (Mali)
DSA/CIRAD	Département de Systèmes Agraires du CIRAD
EHESS	École des Hautes Études en Sciences Sociales
ENDA-Tiers-Monde	ONG internationale ayant son siège à Dakar
FAO	Food and Agricultural Organization
FIDA	Fond International de Développement Agricole
FUL	Fondation Universitaire Luxembourgeoise
GEMDEV	Groupe d'Économie Mondiale Tiers Monde et Développement
GRDR	Groupe de Recherche sur le Développement Rural, CNRS, Marseille
IAIOUP	International African Institute Oxford University Press
IMRAD	Institut Malien de Recherches Appliquées au Développement
INRA	Institut National de Recherches Agronomiques
ISTED	Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement
IUED	Institut Universitaire d'Études du Développement, Genève
LAJP	Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris
LTC	Land Tenure Center
MEDIA	Mauritius Export Development and Investment Authority
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Économique
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG/NGO	Organisation Non Gouvernementale
ORSTOM	Institut Français de Recherche pour le Développement en Coopération
PASA	Plan d'Ajustement Structurel Agricole
PIV	Périmètres Irrigués Villageois
PNGRN	Programme National de Gestion des Ressources Naturelles
PNGTV	Programme National de Gestion des Terroirs Villageois
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement

PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
SAC	Structural Adjustment Credit
SAED	Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta
SAL	Structural Adjustment Lending
SEDES	Société d'Études pour le Développement Économique et Social
SEMRY	Société d'Expansion et de Modernisation de la Riziculture de Yagoua (Cameroun)
SETU	Société d'Équipement des Terrains Urbains
SIF	Système d'Information Foncière
SIU	Système d'Information Urbaine
SIUL	Système d'Information Urbaine Locale
SRCC	Société de Rénovation de la Cacaoyère et de la Cafetière
VRD	Voirie, Réseau, Divers

Liste des encadrés

L'équation foncière.....	13
Quelques conceptions de la propriété.....	28
Vocabulaire	31
Réflexions sur le foncier pastoral.....	42
Modes de gestion foncière et diversité des aménagements..	63
Ambiguïtés foncières et processus de transition.....	68
L'accès à la propriété foncière et la gamme des métayages	81
L'arbre : la fonction et le signe.....	87
L'intensification par substitution au verger existant de nouvelles plantes arbustives.....	94
La thèse de la « tragédie des communs ».....	111
Le droit minier au Burkina Faso.....	121
L'orpaillage	123
Droit coutumier et orpaillage au Mali.....	130
Une politique des zones industrielles à Abidjan.....	140
La politique de lotissement à Ouagadougou.....	145
Le chef de terre-lotisseur à Kinshasa.....	146
La dégradation du site de Kinshasa.....	148
Le respect des équilibres écologiques en milieu urbain....	152
Le principe de légalité.....	162
Les deux crises foncières de la Côte-d'Ivoire indépendante.	166
Six scénarios pour les Comores.....	176
Loi relative au domaine national (Sénégal).....	181
« L'après-Ségou ».....	189
Équité et productivité.....	195
Stratégies paysannes au Burkina Faso.....	202
Un système résidentiel dans l'agglomération dakaroise....	206
Le marché locatif d'Abidjan.....	209
Le permis d'habiter - Le permis d'occuper.....	215
Une problématique d'observatoire.....	231
La caisse centrale et le foncier.....	237
Pauvreté et réglementation foncière.....	249

Gestion foncière.....	250
Rwanda	251
Les risques de la « conditionnalité ».....	257
Le livre foncier.....	264
Parcellaires fonciers.....	295
Le farana chez les Massa du Cameroun.....	304
Cahier des charges.....	308
Une conception topocentrique.....	314
La démarche « gestion du terroir ».....	317
Le système d'informations urbaines.....	322
Sambaina.....	333
Tragédies ou bienfaits des ressources communes.....	336

Liste des figures et cartes

Notice 13-1

- Fig. 1 État de deux propriétés dans le Litimé cacaoyer
(centre-ouest du Togo).....hors-texte
- Fig. 2 Généalogie et propriété de la famille O....
- Fig. 3 Généalogie et propriété de la famille A....
- Fig. 4 Généalogie et propriété de la famille AD.. (96-97)

Notice 13-3

- Fig. 5 Elinzué (1953)..... 90

Notice 17-3

- Fig. 6 Zone industrielle de Koumassi..... 139

Notice 21-3

- Fig. 7 Principaux lieux de résidence dans le Cap vert
de la famille étudiée..... 207

Notice 21-6

- Fig. 8 Carte foncière pastorale du delta intérieur du
Niger - Koumbe-Niasso..... 226

Notice 22-3

- Fig. 9 Évolution de l'aménagement du territoire... 246
- Fig. 10 Évolution des implantations et des services.. 246

Notice 30-3

- Fig. 11 Les canaux des radiomètres SPOT et Thematic
Mapper..... 274
- Fig. 12 Type de produits et prix en 1990..... 276

Fig. 13	Acquisition d'une image satellite SPOT ou Thematic Mapper.....	284
---------	--	-----

Notice 31-1

Fig. 14	Kouakou-Broukro	290-291
Fig. 15	Guia	293
Fig. 16	Ndiayene	293
Fig. 17	Ngayokhem	294

Notice 31-2

Fig. 18	Casier de la SEMRY (Yagoua, Cameroun, après remembrement).....	300
Fig. 19	Méthodologie du remembrement.....	302

Table des matières

Les auteurs.....	7
Introduction générale (Étienne Le Roy).....	11
Les apports linguistiques (Danièle Kintz et François Leimdorfer)	22

PREMIÈRE PARTIE

DE L'USAGE A LA PROPRIÉTÉ DE LA TERRE

10. L'appropriation et les systèmes de production (Étienne Le Roy).....	27
10-1 Le rôle central de l'appropriation dans l'analyse foncière.....	27
10-2 Appropriation et propriété dans les traditions romaine et civiliste.....	30
10-3 L'impact de la théorie coloniale de la domanialité	31
10-4 Des pratiques foncières polymorphes, polysémiques et polyvalentes.....	34
11. Le foncier dans la pensée et dans la pratique des éleveurs et des agro-pasteurs (Danièle Kintz).....	37
11-1 Principes de réflexion.....	37
11-2 Règles générales de fonctionnement des sociétés pastorales.....	40
11-3 Diversités.....	41
11-4 L'accès pratique et l'accès juridique à l'eau et aux aliments pour le bétail.....	42
11-5 Des solutions aux problèmes actuels ?.....	46

12. L'agriculture pluviale et irriguée.....	49
12-1 De l'« hortus à l'ager » (Étienne Le Roy).....	49
12-2 La régulation des rapports fonciers internes à l'unité d'exploitation (Jacques Chaumié).....	53
12-3 La répartition des terres entre unités d'exploitation (Bernard Bridier).....	58
12-4 De la maîtrise de l'eau au contrôle de la terre (Paul Mathieu).....	62
13. L'arboriculture et l'économie de plantation.....	77
13-1 La terre d'abord, l'arbre ensuite (Benoît Antheaume)	78
13-2 L'arboriculture (Emmanuel Y. Gu Konu).....	83
13-3 La plantation est-elle une unité foncière pertinente ? (Jean-Marc Gastellu).....	88
13-4 Régénération des plantations et intensification des cultures : l'exemple ivoirien (Jean-Louis Chaléard)	91
14. Le foncier de l'arbre et les fonciers de la forêt.....	97
14-1 Le foncier de l'arbre (Philippe De Leener).....	98
14-2 Les fonciers forestiers (Alain Bertrand).....	104
15. La pêche artisanale et les ressources naturelles renouvelables (Jean-Pierre Chauveau).....	109
15-1 La nature de la ressource et le problème de l'appropriation.....	110
15-2 L'affectation de l'espace n'est qu'un mode de contrôle de l'accès à la ressource.....	111
15-3 Les formes sociales d'appropriation de l'espace halieutique.....	112
15-4 Principaux facteurs de transformation des formes spatiales d'appropriation de l'espace halieutique.	114
16. Le régime minier entre le monopole de l'État et le privilège de l'inventeur.....	117
16-1 La législation et le monopole de l'État (Étienne Le Roy).....	117
16-2 L'orpaillage au Burkina Faso et au Mali (Jean-Pierre Carbonnel).....	122

17. Le foncier industriel : le primat des conditions de production (Alain Dubresson).....	131
17-1 L'affirmation de l'État loueur.....	132
17-2 De la juste place du sol comme facteur d'attraction et de production.....	134
17-3 Déprivatiser la gestion publique des zones industrielles.....	136
18. Le foncier urbain : le primat du sol constructible (Émile Le Bris).....	143
18-1 Comment le sol devient constructible ?.....	144
18-2 Les contraintes du site.....	147
18-3 Quels enjeux fonciers en milieu urbain ?.....	148
19. Foncier et environnement (Bernard Crousse).....	151
19-1 Une problématique en émergence.....	151
19-2 Le respect des équilibres.....	153

DEUXIÈME PARTIE

RÉFORMER, SÉCURISER, STIMULER

20. L'État, la réforme et le monopole fonciers (Étienne Le Roy).....	159
20-1 La loi, outil privilégié d'intervention de l'État..	160
20-2 Quand réformer et comment gérer une « crise foncière » ?.....	164
20-3 Le diagnostic initial : le bilan foncier.....	168
20-4 Proposer des options réformatrices sous forme de scénarios de politique foncière.....	173
20-5 L'ambition et la portée d'une réforme : code foncier ? Loi d'orientation ? Loi de programmation ?	177
20-6 Mesures d'application.....	182
20-7 Mesures de suivi.....	186
21. A l'échelle locale, sécuriser les producteurs et loger les citadins.....	191
21-1 Le projet à la recherche de la productivité de la terre (Georges Courade).....	192

21-2	Stratégies paysannes face à l'incertitude foncière (Dominique Desjeux).....	199
21-3	Les citadins et le droit à la ville (Gerti Hesselting)	203
21-4	Les droits des usagers (Émile Le Bris).....	213
21-5	Grands aménagements et agro-industries (Georges Courade).....	218
21-6	Le schéma d'aménagement foncier (Étienne Le Roy)	223
21-7	L'observatoire foncier (Bernard Crousse).....	229
22.	Stimuler les politiques foncières à l'échelle internationale	233
22-1	Les agences d'aide : mieux d'État pour le foncier (Georges Courade).....	234
22-2	Régulariser pour réhabiliter (Annik Osmont)....	238
22-3	Les organismes bailleurs de fonds et la prise en compte des déterminants fonciers (Émile Le Bris)	244
22-4	Des réseaux de chercheurs et d'ONG pour des problématiques complexes (Bernard Crousse).....	252
22-5	Élaboration des stratégies à l'échelle internationale (Bernard Crousse).....	255

TROISIÈME PARTIE

RETROUVER, DERRIÈRE LA GESTION DES TERRES, L'ADMINISTRATION DES HOMMES

30.	Les outils de gestion foncière à usage général.....	261
30-1	Le livre foncier : l'exemple du Togo (Yves Marguerat).....	261
30-2	Le cadastre (Alain Durand-Lasserve).....	266
30-3	La télédétection spatiale et foncière (Jean-Paul Duchemin).....	273
31.	La gestion foncière de l'espace rural.....	287
31-1	Le plan parcellaire (André Lericollais).....	287
31-2	Les programmes de remembrement (Alain Bernard)	298
31-3	Le cahier des charges d'un ouvrage public (Étienne Le Roy).....	305

TABLE DES MATIÈRES

359

31-4	Le plan foncier ivoirien (Alphonse Yapi Diahou)	309
31-5	La trame foncière (Étienne Le Roy).....	313
32.	L'expérimentation de systèmes d'information foncière en milieu urbain (Alain Durand-Lasserve).....	319
32-1	Le système classique de gestion.....	319
32-2	Les obstacles à la mise en place d'un SIF.....	324
33.	Associer l'usager à une gestion foncière paritaire et décentralisée (Étienne Le Roy).....	331
	Index des mots-clés.....	343
	Liste des sigles.....	347
	Liste des encadrés.....	351
	Liste des figures.....	353



Achevé d'imprimer par Corlet, Imprimeur, S.A.
14110 Condé-sur-Noireau (France)
N° d'imprimeur : 2065 - Dépôt légal : décembre 1991 - *Imprimé en C.E.E.*
Composition, mise en pages :
Vire-Graphic
Z.I., rue de l'Artisanat, 14500 Vire

Les premiers enseignements de dix années d'ajustements structurels en Afrique conduisent à poser en des termes nouveaux le problème de l'appropriation de la terre. Il ne peut en effet y avoir de développement sans investissement dans le sol mais, pour ce faire, une sécurité minimale est requise. Les outils classiques de la période coloniale ayant fait défaut, comment concevoir une approche réaliste et pragmatique de la question foncière à l'horizon de l'an 2000 ?

Dans le sillage d'*Enjeux fonciers en Afrique noire* et d'*Espaces disputés en Afrique noire*, une équipe internationale et interdisciplinaire de chercheurs de terrain fait le point des outils disponibles. Ce manuel, conçu pour les décideurs, les concepteurs de projets, les techniciens et les praticiens, souligne qu'une bonne gestion foncière repose sur une décision politique claire et, à la base, sur une analyse pertinente des situations.

L'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (APREFA) entend, par cette publication, vulgariser la recherche fondamentale, expliquer pourquoi la question foncière est devenue centrale et incontournable, et enrichir les débats relatifs au renouvellement des politiques de développement.

Économie et développement
Collection dirigée par Georges Courade



ISBN 2-86537-337-1