

Tendances d'évolution des législations agrofoncières en Afrique francophone

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture



Tendances d'évolution des législations agrofoncières en Afrique francophone

Négib Bouderbala
Monique Cavérivière
Hubert Ouedraogo

Service droit et développement
Bureau juridique
FAO

FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE

56

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture



Rome, 1996

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

M-02

ISBN 92-5-203771-3

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche documentaire ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur. Toute demande d'autorisation devra être adressée au Directeur de la Division des publications, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie, et comporter des indications précises relatives à l'objet et à l'étendue de la reproduction.

© FAO 1996

Préface

Dans de nombreux pays, la question agro-foncière constitue une dimension centrale du développement socio-économique. Elle est également au coeur des préoccupations de la FAO, en particulier depuis la tenue à Rome, en 1979, de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural. Dans le passé récent, la problématique agro-foncière a connu un regain d'acuité, notamment dans le Continent africain et les Etats en transition vers l'économie de marché. On assiste ainsi à une accélération des réformes dans ce domaine, qu'induisent des facteurs d'ordre socio-économique (programmes d'ajustement structurel, recul de l'agriculture collective, privatisation des moyens de production) autant qu'écologique (prise en compte croissante des considérations d'environnement).

Au cours de ces dernières années, plusieurs Etats africains ont entrepris, souvent avec l'appui technique de la FAO, une révision ou une refonte de leur législation foncière rurale. Le présent ouvrage offre un aperçu comparatif sur les aspects les plus saillants de ce processus réformateur, à partir d'expériences mises en oeuvre dans divers pays d'Afrique: Bénin, Burkina Faso, Burundi, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Togo. etc. Au-delà de la diversité socio-économique et de la singularité juridico-institutionnelle de chacun de ces pays, un certain nombre de traits communs se dégagent, dont on peut tirer quelques leçons:

(i) toute réforme doit avoir le souci de l'effectivité: changer la loi n'est pas changer la société; pour transformer la société, la loi doit lui obéir. Pour être appliquées, les nouvelles lois doivent correspondre aux attentes de la société et être le reflet d'une volonté active des décideurs politiques. Cela n'implique nullement l'acceptation résignée des conditions sociales existantes, mais la recherche réaliste de changements qui soient acceptables par la société;

(ii) toute réforme doit prendre en considération la nature pluraliste des législations foncières qui, en Afrique spécialement, sont le résultat composite de différents systèmes de droit, notamment les coutumes foncières traditionnelles et le droit foncier écrit d'inspiration moderne. La prise en compte de ce pluralisme juridique doit conduire à se départir de la tendance, encore prédominante, consistant à conférer une supériorité systématique de la loi sur la coutume, en reléguant celle-ci au rang de norme archaïque et désuète;

(iii) bien qu'en général le droit écrit soit considéré comme juridiquement supérieur, sociologiquement, c'est la coutume foncière qui continue bien souvent à régler les rapports de propriété et d'exploitation en milieu rural. Les pratiques foncières ne sont pas, toutefois, sans conséquences négatives, en particulier lorsqu'elles consacrent des situations de dépendance des paysans à l'égard des chefferies traditionnelles, ou encore lorsqu'elles aggravent les déséquilibres écologiques. Il importe donc que les droits fonciers coutumiers soient protégés, mais sans pour autant accentuer les inégalités au sein des collectivités coutumières ou permettre des comportements nuisibles à l'environnement;

(iv) les lois foncières s'efforcent désormais d'établir un équilibre entre propriété publique et propriété privée du sol. Là même où les particuliers n'avaient sur la terre que des droits de jouissance plus ou moins précaires, les législateurs leurs reconnaissent de plus en plus le droit d'accéder à la pleine propriété foncière. Les Etats se réservent néanmoins le droit légitime de s'opposer à la dépossession de la paysannerie du fait de la spéculation foncière,

(iv)

d'adopter des mesures de sauvegarde de l'environnement ou d'arbitrer les conflits fonciers. Ce faisant, ils ont tendance à s'investir essentiellement dans des missions d'orientation, d'impulsion et de régulation, tout en essayant d'éviter la bureaucratisation de l'intervention publique;

(v) la prise en compte, par les lois foncières, des aspirations, des valeurs et des pratiques paysannes apparaît aussi comme un impératif incontournable. Dans la mesure où les paysans sont les acteurs principaux des transformations souhaitées en milieu rural, aucun changement significatif ne peut être introduit sans leur adhésion. En ce sens, toute stratégie agro-foncière doit opter pour une démarche participative fondée sur la concertation et la négociation entre les individus ou leurs groupements et les organes publics;

(vi) les lois foncières doivent procéder d'une vision globale de la gestion des ressources naturelles. Cette approche suppose la mise en place, de manière souple et graduelle, d'instruments juridiques qui permettent d'assurer la coordination et l'articulation des législations sectorielles (eaux, forêts, faune, etc.) et de trouver des compromis et des équilibres entre les intérêts de la collectivité nationale et des usagers directs, dans le souci de concilier, de façon durable, le développement rural et la protection de l'environnement.

Les chapitres qui composent la présente étude législative ont été rédigés, en 1994-95, par trois experts en droit agro-foncier africain: Négib Bouderbala, Monique Cavérvivière et Hubert Ouédraogo. Mohamed Ali Mekouar, juriste au Service droit et développement de la FAO, a coordonné la réalisation de l'étude et assuré sa mise en forme finale.

Lawrence C. Christy

Chef

Service droit et développement

Bureau juridique

Sommaire

Préface	(iii)
PROBLÉMATIQUE DE LA TRANSFORMATION DES RÉGIMES FONCIERS EN AFRIQUE FRANCOPHONE: REFLEXIONS AUTOUR DE QUELQUES EXPERIENCES (BURUNDI, GUINEE, MAURITANIE, RWANDA)	1
DROIT ET PASTORALISME EN AFRIQUE DE L'OUEST: ASPECTS TRADITIONNELS ET EVOLUTIONS RECENTES	45
REFORMES FONCIERES DANS LA SOUS-REGION OUEST-AFRICAINE: PROCESSUS EXTERNE ET INTERNE	75

**PROBLÉMATIQUE DE LA TRANSFORMATION DES RÉGIMES
FONCIERS EN AFRIQUE FRANCOPHONE: REFLEXIONS AUTOUR
DE QUELQUES EXPERIENCES (BURUNDI, GUINEE, MAURITANIE,
RWANDA)**

Négib Bouderbala

Table des matières

Introduction	5
Un légiste plus qu'un juriste	5
Implication mais autonomie	6
PREMIERE PARTIE - APPROCHES ET METHODES	7
1. Domaines de l'étude: approches multiples et entrecroisées	7
2. L'enquête et le rassemblement de l'information	7
3. Le système juridique et la recherche de l'effectivité	7
3.1. Le problème des rapports entre loi et société	7
3.2. Le système juridique hérité de la colonisation: un système pluraliste	9
3.3. La gestion du droit par les Etats indépendants: une ambition de réduction du pluralisme	10
3.4. Quelques cas de gestion du droit	10
3.4.1. La Mauritanie: un radicalisme anti-coutumier	10
3.4.2. La Guinée: un retour difficile à la légalité	11
3.4.3. Burundi: coexistence de la loi et de la coutume	13
DEUXIEME PARTIE - TRANSFORMATION DES REGIMES FONCIERS	17
4. Le modèle dominant de modernisation agricole et le rôle de la paysannerie	17
4.1. Une paysannerie au comportement irrationnel et peu productif ?	17
4.1.1. Le modèle foncier libéral	17
4.1.2. L'interprétation des pratiques paysannes	18
4.2. Les pratiques paysannes effectives: une autre rationalité	19
4.2.1. La "découverte" d'une autre rationalité	19
4.2.2. L'introuvable "homo economicus"	20
4.3. Des paysans capables d'innover et d'intensifier	21
5. La pression démographique se traduit-elle par une dégradation des appareils de production et de l'environnement ?	22
6. La gestion des ressources: tension entre l'amélioration de la production et la protection de l'environnement	23
6.1. Des reboisements qui prélèvent plus qu'ils n'apportent	24
6.2. Les parcs nationaux	25
7. Immatriculation foncière et sécurité des propriétés	25
8. L'irrationalité du paysage agraire? Le cas du Rwanda	26
8.1. Habitat dispersé et regroupement villageois	26
8.2. Des exploitations marquées par la réduction de leur surface et la dispersion de leurs parcelles	28
8.2.1. La réduction de la dimension des exploitations et les solutions possibles	28
8.2.2. Le remembrement	31
8.2.3. Des petites exploitations plus productives que les grandes ?	33

9.	Les droits fonciers coutumiers: une réalité massive et incontournable (le cas de la Mauritanie)	33
9.1.	Les coutumes foncières dans les faits	33
9.1.1	La diversité des situations	33
9.1.2	Quelques caractéristiques sociales communes: un système hiérarchique inégalitaire	34
9.1.3.	Crise du système coutumier	34
9.2.	L'évolution législative et les droits fonciers coutumiers	35
9.2.1.	Les objectifs de la réforme de 1983	35
9.2.2.	L'orientation de la réforme: l'Etat et la Sharia contre les droits fonciers coutumiers	35
	CONCLUSIONS: PROPOSITIONS POUR UNE PERIODE DE TRANSITION	37
A.	Options générales: les relations entre l'Etat et les agriculteurs	37
A.1.	Les orientations de principe de la politique rurale	37
A.2.	Le rôle de l'Etat: plus de partenariat et moins de coercition	37
A.3.	Le rôle incontournable des paysans	39
B.	Consolider la petite exploitation paysanne	39
B.1.	Action sur le marché foncier: le contrôle des opérations immobilières	40
B.2.	Reconnaître les droits fonciers coutumiers	40
B.3.	Les baux ruraux	41
C.	Le rôle de la propriété privée de droit écrit: un rôle limité, lié à l'évolution économique	42
D.	Un aménagement réaliste de l'espace agraire	42
	Bibliographie sommaire	44

INTRODUCTION

Le contenu des missions de l'expert en législation foncière est, à bien des égards, plus étendu que la compétence que Ton attend d'un technicien du droit. Il lui faut produire une connaissance de la situation de droit et de fait en matière foncière, faire un diagnostic de cette situation pour identifier les difficultés et dysfonctions et, enfin, proposer des transformations de la politique foncière qui se traduisent par des projets de textes législatifs et réglementaires.

La connaissance de la situation implique non seulement l'exploration des textes, mais également celle de leur réception par la société; non seulement l'étude des normes formelles, mais aussi celle des pratiques effectives. Le diagnostic implique la capacité d'évaluer les difficultés résultant de l'adéquation de la structure et de la politique foncières aux nécessités du développement. Enfin, l'étude foncière doit produire des textes visant à l'effectivité, c'est-à-dire tenir compte avec réalisme des demandes réelles de transformation émanant de la société rurale et des capacités de la société et de l'Etat de les mettre en oeuvre.

L'étude foncière est donc une entreprise qui se trouve au carrefour de disciplines et d'interrogations diverses et déborde à la fois la discipline du droit et le domaine du foncier: sociologie du droit, économie du développement, gestion des ressources, aménagement de l'espace, etc.

Un légiste plus qu'un juriste

En fait, la démarche requise est celle d'un "légiste" plus que celle d'un juriste au sens strict. On lui demande des réponses quant aux orientations et au contenu des textes et pas seulement des mises en forme. Les questions auxquelles il doit répondre pour élaborer ces projets de loi s'adressent de façon très partielle à la science juridique, mais bien plus à l'analyse socio-économique et à la définition de politiques.

La réalisation de l'étude foncière doit, de plus, tenir compte de conditions particulières.

1° La première tient au caractère sensible de la question foncière dans des sociétés très largement agraires. Le problème de la terre se trouve alors au centre des enjeux politiques. Il n'est guère possible de les ignorer, si l'on souhaite ne pas s'exposer à méconnaître des ressorts essentiels de l'évolution foncière, mais ils ne peuvent être pris en compte qu'avec une très grande prudence, de façon à éviter les risques d'ingérence.

2° La seconde, plus générale, est liée au positionnement particulier de l'expert, quelle que soit sa spécialité, dans les pays étudiés. Ses séjours ne sont pas suffisamment longs et il ne connaît pas, ou peu, le pays ou la région, objet de l'étude, avant de s'y rendre. Il jouit, en général, d'une situation matérielle et professionnelle extrêmement avantageuse comparée à celle de ses interlocuteurs locaux. Il peut donc être perçu comme un "oiseau de passage" se contentant d'une vision superficielle et extérieure, et même, parfois, comme un "mercenaire" -les conseillers ne sont pas les payeurs- irresponsable dans ses propositions. En fait, les atouts dont il dispose (la distance d'un regard extérieur et l'expérience de la comparaison avec d'autres situations et pays) ne deviennent véritablement féconds qu'à une condition: il doit établir avec ses interlocuteurs locaux des relations telles qu'elles lui permettent d'accéder directement au capital d'information et d'analyse déjà accumulé sur place. C'est une nécessité

pour rattraper son retard et compenser la faible durée de son séjour. Cet accès privilégié à l'information n'est possible que si les relations de l'expert avec ses interlocuteurs locaux sont marquées par la réciprocité et ne conduisent pas à un simple prélèvement unilatéral de la connaissance accumulée. La mission doit être également l'occasion d'un apport en information (accès à l'information internationale), en formation et en moyens de travail.

Implication mais autonomie

Cependant, cette implication de l'expert et la recherche d'une étroite collaboration ne doivent, en aucune façon, faire disparaître son autonomie. Le cadre et les limites de son travail sont fixés par des termes de référence qui résultent d'un accord entre son employeur direct (l'organisation internationale) et l'administration du pays étudié. Ces termes de référence, auxquels il a lui-même souscrit en acceptant la mission, constituent le cadre contractuel de ses obligations. Il ne saurait y déroger, mais leur formulation lui laisse toujours une marge d'appréciation, à l'intérieur de laquelle se loge ce que l'on pourrait appeler la "clause de conscience" de l'expert. Il ne saurait lui être demandé d'écrire sous la dictée ou d'approuver des conclusions qui sont contraires à la conviction raisonnée qu'il s'est formée après étude.

Dans les faits, les solutions sont souvent moins évidentes, car les intérêts des trois protagonistes (organisation, gouvernement, expert) ne sont pas toujours rendus convergents par les termes de référence. L'expert a intérêt au renouvellement de ses missions et peut être tenté d'orienter ses travaux dans ce sens. L'organisation peut également encourager implicitement les solutions qui plaisent aux Etats et ne créent pas d'"histoires". Les administrations locales peuvent favoriser les options qui avantagent les intérêts de tel groupe, telle institution ou personne, plus que l'intérêt général. Si l'expert, tout en restant à l'intérieur de ses termes de référence, cherche à exercer sa libre critique, est-il assuré d'être soutenu par l'organisation qui l'emploie ? Les réponses à ces questions ne sont pas faciles, d'autant plus que chaque mission se présente d'une façon particulière. Les problèmes évoqués sont, parmi de nombreux autres, des conséquences objectives de la situation complexe de la coopération internationale. Il ne s'agit pas de faire ici le procès de l'un quelconque des protagonistes, mais il est nécessaire de prendre la mesure de ces complexités pour réunir les conditions de l'efficacité. Il reste que, malgré tout, le travail de l'expert peut être utile s'il n'oublie pas que, ce qui lui est demandé, c'est de conserver son regard extérieur et libre et de suivre le chemin étroit d'une déontologie qui lui permette d'éviter les écueils opposés de l'ingérence et de la complaisance.

Le texte qui suit n'a pas l'intention d'entrer dans le débat théorique sur la question foncière qui a pris, au cours des dernières décennies, une particulière ampleur. Son objectif est plus limité: se situer sur le plan pratique de l'aide à la décision et réfléchir aux formes de régulation foncière les plus adaptées aux changements en cours dans les pays dans lesquels l'auteur a pu étudier les systèmes fonciers en place, à l'occasion de consultations pour le compte de la FAO: Burundi, Guinée, Mauritanie, Rwanda¹.

¹ Ce travail a été préparé sur la base des informations rassemblées au cours de missions en Mauritanie (1986: NECP/MAU/501/MUL - *Application de la réforme foncière*), en Guinée (1988/1989: TCP/GUI/6757 - *Législation foncière rurale*), au Rwanda (1989/1990: TCP/RWA/8959 - *Révision de la législation foncière*) et au Burundi (1992/1993: TCP/BDI/9155 - *Appui à l'élaboration d'un Code rural*).

PREMIERE PARTIE APPROCHES ET METHODES

1. Domaines de l'étude: approches multiples et entrecroisées

L'idée de départ est, on a commencé à le voir dans l'introduction, que la transformation des systèmes fonciers ne peut relever exclusivement de celle de la législation foncière. Ce changement ne peut être valablement entrepris que par la prise en compte de l'ensemble des facteurs qui le déterminent. Le domaine à étudier est ainsi plus large que celui du régime juridique de la terre. Il inclut la pression sur la terre et donc la démographie, les systèmes familiaux, l'état civil; l'utilisation du sol et donc l'aménagement de l'espace, l'organisation territoriale; la gestion des ressources et les systèmes de production agricole; le système de solutions des conflits fonciers et l'organisation judiciaire. L'étude du droit positif s'inscrit nécessairement dans la perspective plus large du développement et ne peut se cantonner à l'examen du droit écrit, mais intègre l'ensemble du système de régulation: coutumes, traditions, pratiques foncières. Le droit peut être ainsi confronté au fait, et l'écrit à l'oral.

2. L'enquête et le rassemblement de l'information

La recherche de l'information commence évidemment **avant l'arrivée** dans le pays étudié. Cette enquête préalable explore deux directions principales:

- références générales sur les thèmes d'étude: théorie du foncier, politiques agraires et foncières, législation foncière comparée;
- références sur la région et le pays, par exemple l'Afrique des Grands Lacs et le Burundi. Ce qui est recherché, ce n'est pas une connaissance exhaustive, mais une saisie rapide, en recourant aux disciplines de l'histoire, de la géographie, de l'économie, de l'identité régionale étudiée. A cette fin, on peut explorer les centres de documentation internationaux et ceux des ex-métropoles coloniales. Un détour par Paris, Bruxelles, Lisbonne, des rencontres avec les chercheurs spécialistes du pays ou avec d'ex-administrateurs coloniaux peuvent se révéler précieux.

Dans le pays même, les activités classiques des missions de législation (rassemblement de textes législatifs intéressant la mission, discussion avec les décideurs et les techniciens de l'administration locale) sont indispensables et prioritaires, mais doivent être renforcées par d'autres. Un tableau simplifié des lieux à explorer par l'enquête sur place peut être dressé comme suit:

- (a) **Lieux où l'information est rassemblée**, classée et traitée en vue d'être communiquée aux utilisateurs: centres de documentation sur la législation et l'agriculture, services de législation et de statistique (ministères et établissements publics nationaux, représentations des organisations internationales, centres culturels des ambassades ...).

- (b) **Lieux où les décisions s'élaborent:** entretiens avec les décideurs du niveau politique et du niveau technique, du secteur public et du secteur privé (haute administration, bureaux techniques, représentants des agriculteurs et du monde rural, bailleurs de fonds, avocats, notaires ...).
- (c) **Lieux où la réception sociale de la loi** (l'application) se produit: famille (démographie, système successoral), exploitation agricole, systèmes de production, collectivités locales, coopératives, système judiciaire local des tribunaux coutumiers. D s'agit ici, à proprement parler, de l'enquête de terrain. Elle reste qualitative, ne peut prétendre à la représentativité, mais elle est indispensable: les données recueillies au cours d'un entretien au bord de la parcelle avec un exploitant ne peuvent être généralisées, mais permettent d'aller à l'essentiel des pratiques et d'éviter les généralisations hâtives à partir des abstractions statistiques.
- (d) **Lieux où le débat se produit:** université, recherche scientifique, débats parlementaires, médias ... La relation avec l'université et la recherche permet d'accéder à un point de vue critique et à la réflexion accumulée sur le thème étudié. L'observation des prises de position politiques a l'intérêt de faire apparaître des points de vue différents sur la question étudiée et donc d'en enrichir la perception.

La question de la terre constituant un enjeu central, il est nécessaire pour l'étudier de multiplier les approches, politique, sociale, juridique, économique, technique. La difficulté est alors, dans le cadre de missions de courte durée, d'opérer un choix judicieux dans la masse des informations, des rencontres, des sorties terrains, qui permette d'aller aussi loin dans la compréhension de l'objet d'étude que l'autorise le temps limité du travail.

3. Le système juridique et la recherche de l'effectivité

3.1. Le problème des rapports entre loi et société

Il faut distinguer entre changement dans la loi et changement dans la société. Les bonnes dispositions inscrites dans la loi ne sont pas assurées d'être appliquées dans la société du seul fait qu'elles sont inscrites dans la loi. C'est tout le problème de l' *effectivité*. Pour être appliquée, la loi doit à la fois correspondre aux attentes de la société et à la volonté politique active du Gouvernement. Pour transformer la société, la loi doit en quelque sorte lui obéir.

Bien sûr, cela n'implique nullement l'acceptation pure et simple des conditions sociales existantes, mais la recherche réaliste du changement acceptable par la société. C'est pourquoi toute étude de législation foncière devrait être précédée par une analyse de la situation dans les faits et dans le droit à partir de laquelle tout le changement possible pourrait être proposé. Le principe est qu'il est préférable de faire un petit pas dans la bonne direction, grâce à un texte réaliste et appliqué, que d'espérer faire un grand bond en avant avec un texte ambitieux et finalement ineffectif.

Un bon système juridique pourrait être celui qui assure réflexivité la plus complète possible **par la meilleure communication réciproque entre la société et la loi**. Dans les facultés de droit contemporaines, au Nord comme au Sud, ce système de communication est présenté comme reposant sur **trois piliers: la législation, la jurisprudence, la doctrine**. Au Nord, ce système qui reste critiqué parce que sa rigidité laisse subsister un large décalage entre le droit positif et les structures sociales, contribue quand même à leur information réciproque. En effet, la loi n'est en général adoptée qu'après des débats contradictoires entre les représentants élus de la Nation et devant l'opinion publique. Les tribunaux sont les lieux où affleure et est traitée la pathologie du dispositif légal. A travers les conflits, les dysfonctionnements entre droit et société s'inscrivent dans la jurisprudence. La doctrine, enfin, assure -pour les spécialistes et devant l'opinion- la traduction des questions juridiques en problèmes de société.

Ce système qui, au Nord, résulte d'un long processus historique de refoulement des coutumes orales et d'unification des sources du droit, a été adopté par les pays en développement dans un contexte tout à fait différent. Dans ces pays, le principe de la séparation des pouvoirs, condition essentielle au bon fonctionnement de ce type de système juridique, n'est guère respecté. En effet, la loi y est le plus souvent préparée par l'exécutif et adoptée sans débat devant l'opinion publique. Parfois, elle n'est même pas publiée, ni conservée dans un *journal officiel*. Souvent, elle est ignorée des agents chargés de son application et des magistrats chargés de l'interpréter. Le système judiciaire fonctionne mal: les décisions de justice, qui ne sont pas toujours indépendantes des pressions de l'exécutif, ne sont ni publiées, ni discutées, ni annotées. L'effet de "précédent" ne peut donc jouer et aucune décision ne "fait jurisprudence". Quant à la doctrine, elle est également coupée de la société. Privée du moyen d'information que constitue la jurisprudence, elle se cantonne dans la critique abstraite, et souvent idéologique, de dispositifs législatifs largement ineffectifs. L'ensemble du système fonctionne comme un théâtre d'ombres.

3.2. Le système juridique hérité de la colonisation: un système pluraliste

Le pluralisme juridique a quelquefois précédé la colonisation. Par exemple, dans les pays où la loi musulmane a été introduite (Maghreb, pays du Sahel, Guinée ...), elle n'a pas fait disparaître les règles préexistantes et principalement la coutume. La coexistence de la loi et de la coutume, bien qu'elle ait alimenté un long débat doctrinal tout au long de l'histoire, n'a pas été vécue de façon conflictuelle. L'Etat musulman intervenait, plus ou moins, dans le système de régulation des systèmes économiques et sociaux. Dans les campagnes, il se contentait le plus souvent de la reconnaissance des impôts fonciers coraniques prélevés au bénéfice du pouvoir central. Le régime agraire (régime des terres et des tenures foncières) restait en fait sous l'empire de la coutume. **C'est la colonisation qui, en introduisant un régime juridique** nouveau ayant vocation à dominer et unifier l'ensemble du système normatif, **fonde le pluralisme comme problème de gestion politique du droit**.

En cette circonstance, le pluralisme génère, sans doute pour la première fois, un conflit de légitimité. La loi coloniale se présente comme seule porteuse de modernisation, mais elle est perçue par les élites nationalistes comme l'instrument exclusif des intérêts des colons. A l'égard de la coutume, la politique coloniale a varié. Dénoncée comme rétrograde lorsque les droits coutumiers, notamment fonciers, faisaient obstacle à l'expansion de la colonisation, elle

a ensuite été encensée quand il est apparu qu'on pouvait l'opposer aux prétentions modernistes et émancipatrices des nationalistes. Ainsi, lorsque la colonisation prend fin, c'est d'un système juridique fortement chargé de connotation politique que vont hériter les nouveaux Etats.

3.3. La gestion du droit par les Etats indépendants: une ambition de réduction du pluralisme

Dans les premiers temps de leur indépendance, la plupart des nouveaux Etats se sont donné comme objectif prioritaire le recouvrement total de la souveraineté et la construction d'un Etat national moderne. Sur le plan de la politique juridique, cela s'est traduit par des tentatives d'unification du droit, accompagnées de la volonté d'éliminer les séquelles juridiques de la colonisation et d'une forte hostilité à l'égard de la coutume, doublement coupable d'être la manifestation d'une tradition rétrograde d'origine rurale et d'avoir été parfois favorisée par le pouvoir colonial.

L'adoption d'un système juridique nouveau, ayant vocation à assujettir l'ensemble du droit positif au monopole de la loi écrite émise par le centre étatique, s'est heurtée à d'incontournables obstacles qui ont souvent été sous-estimés:

- il n'était guère imaginable de rompre d'un seul coup avec l'énorme appareil législatif hérité de la période coloniale sans courir le risque de laisser hors-la-loi de vastes domaines de la vie sociale. Il a bien fallu admettre que resteraient applicables après l'indépendance les lois adoptées avant, qui ne pourraient être écartées que très graduellement;
- il n'était pas non plus possible de suspendre l'application de la coutume qui assurait, dans les faits, une très large partie de la régulation sociale et de la résolution des conflits, dans des sociétés très largement agraires.

La volonté de maîtrise et de modernisation du droit par le pouvoir central est ainsi prise en tenailles par son double refus, impossible à faire passer dans les faits, de la législation coloniale et de la tradition coutumière.

3.4. Quelques cas de gestion du droit

Beaucoup d'Etats ont maintenu un discours radical de refus des textes d'origine coloniale et de la coutume non écrite. Mais la plupart, sinon la totalité, ont été contraints de tolérer leur existence et de s'installer dans une situation de pluralisme non avoué qui a conduit à l'ineffectivité du droit écrit.

3.4.1. *La Mauritanie: un radicalisme anti-coutumier*

En **Mauritanie**, l'ordonnance du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale est en complète rupture avec la législation coloniale et le droit coutumier. Son

article 3 abolit, dans son principe, la coutume rétrograde et inégalitaire. "On a du mal à comprendre ce que vient faire la coutume dans un pays de droit écrit Cette référence est d'autant plus inadmissible qu'elle visait à légitimer, en marge de la *sharia* et contre elle une institution ... en déclin partout en Afrique ..."².

Il est vrai que le système coutumier consacrait le pouvoir des chefferies et des formes de servage qu'il était légitime de condamner. Mais l'ordonnance, en opposant la *sharia* écrite supérieure à la coutume orale inférieure ne poursuit pas seulement des objectifs de modernisation du droit. Elle traduit, implicitement, des oppositions sociales, géographiques et politiques. Ignorant le rôle concret déterminant des coutumes dans la régulation des rapports sociaux ruraux, elle est restée très largement inappliquée.

3.4.2. La Guinée: un retour difficile à la légalité

3.4.2.1. Un droit méconnu et pluraliste

Les lois de la République sont soit mal connues, soit ignorées. Les administrations, notamment les administrations locales et même celles de la justice, ne disposent pas d'une collection à jour du *journal officiel* Les fonctionnaires des services techniques connaissent les circulaires ou autres décisions du Gouvernement lorsqu'elles leur parviennent, mais pas la loi centrale. Les magistrats eux, ne disposent, le plus souvent, que des principaux codes (civil, pénal) et ne sont pas pourvus des législations sectorielles ou techniques. A ce niveau élémentaire, il ne s'agit pas encore de problème d'application de la loi, mais plus simplement d'une question de diffusion des textes.

Le droit guinéen est pluraliste. Trois grandes sources (pour simplifier) sont utilisées: (i) les coutumes, multiples, diverses, non codifiées, orales, interprétées par les "anciens"; (ii) la Sharia (loi musulmane) écrite mais non codifiée; (iii) la législation centrale (le droit positif publié au *journal officiel*).

Ces sources différentes n'ont pas sur les mêmes domaines les mêmes solutions. Ainsi, en matière de succession, les droits de la fille du défunt sont différents selon que l'on décide d'appliquer le Code civil, la coutume ou la loi musulmane. Le Code civil reconnaît des droits égaux au fils et à la fille, la coutume écarte la fille du partage de la terre et la Sharia prévoit l'héritage de la fille pour une part inférieure à celle du fils.

Actuellement, l'administration guinéenne régionale et locale encourage la solution de toutes les questions foncières au niveau décentralisé. Ainsi, les Conseils des Sages et les Conseils de Districts, où prévaut l'opinion des "anciens", résolvent, par la voie de la conciliation, la quasi-totalité des conflits. Ils appliquent des règles qui sont connues et acceptées par la population, c'est-à-dire les droits coutumiers. On peut en conclure que la régulation sociale dans les campagnes est assurée à plus de 95 por cent par les droits coutumiers (estimation d'un magistrat). Dans les cas, très rares, où les collectivités

² Exposé des motifs de l'ordonnance du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale en Mauritanie.

décentralisées ne parviennent pas à résoudre les conflits à l'amiable, les autorités administratives, saisies "en appel", tentent toujours, en premier lieu, des solutions par le recours aux sages et à la tradition coutumière. Quant aux magistrats, eux aussi tentent toujours de renvoyer les plaintes dont ils sont saisis devant les sages et certains d'entre eux n'hésitent pas à appliquer la règle coutumière, de préférence au droit du *journal officiel*, lorsqu'elle leur paraît la plus susceptible de rétablir la paix sociale locale. En un sens, les autorités administratives et judiciaires se conduisent plus en garants de la paix civile qu'en gardiens de la loi.

3.4.2.2. *La gestion politique du droit: une succession de crises*

L'histoire récente de la Guinée est marquée par des ruptures successives: indépendance en 1958 accompagnée d'un conflit avec l'ancienne puissance colonisatrice, instauration de la Deuxième République en 1984 après la mort de Sekou Touré. En Guinée, plus qu'ailleurs en Afrique de l'Ouest, l'avènement de l'Etat indépendant est suivi d'un rejet radical de l'héritage colonial et notamment de son appareil législatif. Il en résulte un vide légal qui n'est pas comblé par les lois de l'Etat nouveau. L'ambition de construire le socialisme de la Première République l'a conduite à opter pour une régulation sociale assurée par le Parti unique plutôt que par l'Etat de droit. La Deuxième République opère, en 1984, une seconde rupture en rejetant radicalement l'héritage de la Première: retour au libéralisme et au marché, élaboration d'une législation nouvelle.

La reconstruction de la légalité et la production de lois nouvelles se posent actuellement, en Guinée, dans des conditions particulières:

(a) Il ne s'agit pas d'adapter et de réorienter un dispositif législatif existant en fonction de besoins nouveaux de l'Etat indépendant, comme par exemple au Sénégal ou au Maroc, où une très grande partie de la législation encore en vigueur date de la période coloniale. En raison de la politique législative de "terre brûlée" pratiquée par la Première République, il est nécessaire de tout recréer *ex nihilo*. L'importance de la tâche risque de conduire le pays à adopter, sous la pression de l'urgence, des solutions toutes faites, déjà éprouvées dans d'autres Etats. Même lorsque ces solutions apparaissent comme rationnelles et modernes, leur adoption, sans réflexion approfondie sur les conditions sociales de leur application, comporte un risque important de les voir rester largement, sinon totalement, lettres mortes.

Or on ne peut être assuré de l'application de règles nouvelles que si l'on étudie, au préalable, le système de régulation réel adopté par la société. Ainsi, si les règles effectivement pratiquées pour la solution des questions foncières sont d'origine coutumière, il ne servira à rien de les ignorer et de proposer un système plus rationnel et plus moderne. Il ne sera appliqué que si les conditions sociales de transformation de la coutume sont prises en compte. En Guinée, cela suppose dans un premier temps l'étude, la reconnaissance et la transformation graduelle des droits coutumiers.

(b) Il ne faut cependant pas se cacher que cette transformation est particulièrement délicate. Le maintien de la coutume n'est pas toujours exempt d'effets pervers. Dans certains pays, comme le Rwanda ou le Burundi, dans lesquels une très forte charge démographique a nivelé les inégalités sociales rurales, le maintien volontaire des règles coutumières peut être

considéré comme la voie la plus réaliste pour assurer une régulation sociale proche des besoins de la société locale.

En Guinée, la situation est un peu différente. Avec l'avènement de la Deuxième République et le renforcement des collectivités décentralisées, on a vu peu à peu réapparaître les hiérarchies traditionnelles que le régime de Sekou Touré avait rendues plus discrètes, mais sans aucunement les faire disparaître. Le renforcement sans discernement de la coutume pourrait alors conduire à accentuer le pouvoir des chefferies anciennes et leurs pratiques abusives (prélèvements sur la production, relations de dépendance avec les paysans). Le maintien des règles coutumières peut donc apparaître comme provisoirement inévitable, lorsqu'il n'y a aucun autre moyen d'assurer la régulation sociale, mais il doit rester sous contrôle afin d'en écarter les conséquences les plus conservatrices.

3.4.3. *Burundi: coexistence de la loi et de la coutume*

Au Burundi, la coutume est également souvent qualifiée par l'administration de rétrograde et de conservatrice. Cependant, dans ces pays, est très vite apparue l'impossibilité de se passer de la coutume qui est, officiellement, associée à la gestion juridique du pays.

3.4.3.1. Monopole de la loi ?

Le Burundi présente un cas intéressant de traitement du rapport de la loi et de la coutume. Le système juridique burundais est pluraliste et se compose, pour l'essentiel, du droit écrit moderne et de la coutume.

La loi écrite est émise à partir du centre étatique. Elle a vocation à s'appliquer de la même façon à tous les citoyens et s'appuie sur les institutions administratives et judiciaires contemporaines. Sur le fond, elle a tendance à s'inspirer des solutions modernistes adoptées par des pays considérés comme avancés. Le Burundi a d'ailleurs des atouts pour s'inscrire dans cette voie: une tradition de droit écrit de plusieurs décennies, de nombreux juristes de haute qualification, une Faculté de Droit, un Bulletin officiel paraissant régulièrement.

La coutume est en principe non écrite. Elle est une production continue et non formalisée de la société civile. Très particulariste, elle peut varier d'une région à l'autre et parfois d'une commune à l'autre. Elle est donc très proche du terrain et très intégrée à la culture locale et à la perception que les populations ont de leurs besoins. Au Burundi, c'est cette coutume qui assure l'essentiel de la régulation de la vie sociale dans les campagnes, en particulier en ce qui concerne les rapports sociaux autour de la terre.

Loi et coutume sont donc deux sources aux caractéristiques opposées. L'une tournée vers la modernité et l'ouverture sur le monde, l'autre enracinée dans les traditions locales; la première, instrument nécessaire de réalisation des objectifs globaux de la collectivité nationale, mais difficile à faire connaître, comprendre et respecter par toutes les populations des collines; la seconde, connue de tous à la base, largement acceptée et qui assure concrètement le règlement des conflits locaux, mais peu susceptible de prendre en charge, dans la durée et avec une vision large, les intérêts de l'ensemble de la nation.

Faut-il pour autant les opposer et plaider pour la généralisation immédiate de l'une et l'éradication totale de l'autre? Ce serait, dans le moment présent, une erreur. D'une part, la coutume est appelée à jouer pour longtemps encore un rôle irremplaçable. Son fort enracinement local lui permet de fournir un cadre normatif efficient aux rapports sociaux à la campagne et de maintenir la paix sociale. Ses solutions sont largement acceptées parce qu'elles participent d'une vision du monde, d'une culture largement partagées à la base. Si on décrétait l'abolition intégrale de toutes les coutumes dans un but d'unification de la législation et de modernisation de la société, on verrait monter de façon incontrôlable le nombre des conflits, l'engorgement des tribunaux modernes et les dénis de justice.

Mais, d'autre part, l'ambition de construire un Etat de droit dans lequel le monopole de la production de la loi soit réservé aux organes définis par la Constitution de la République est légitime. Cependant, l'affirmation de la valeur supérieure de ce principe intégrateur n'implique pas la suppression immédiate des autres sources de droit. L'empire total de la loi écrite est l'horizon du système juridique burundais, mais il s'agit d'un long processus au cours duquel le domaine de la loi va progressivement s'élargir à mesure que la société se transforme.

3.4.3.2. *Persistence de la coutume*

Cette nécessité d'une **évolution graduelle** n'a pas toujours été comprise. Déjà, le législateur colonial avait cru que le passage généralisé de la coutume foncière à la propriété de droit écrit était possible rapidement (édit du 10 août 1961). Le Burundi indépendant persiste dans cette illusion avec l'adoption du Code foncier (loi n° 1/008 du 1^{er} septembre 1986). Dans les faits, la coexistence des deux sources du droit va vraisemblablement durer pendant une période longue de transition de la coutume vers la loi. Le Burundi est actuellement engagé dans cette évolution au cours de laquelle les domaines des deux sources ne sont pas toujours distingués. Il arrive souvent que la pratique coutumière évolue dans un sens qui la rapproche de la loi et il est encore plus fréquent que la loi écrite reprenne des dispositions de fond de la coutume. Ainsi, le décret-loi du 28 avril 1993 portant réforme du Code personnel et de la famille se propose, dans son exposé des motifs, de légaliser "le meilleur de la coutume".

En matière judiciaire, l'énorme "Répertoire général de la jurisprudence et de la doctrine coutumières du Congo et du Ruanda-Urundi", établi par Jean Sohier, témoigne que des décisions judiciaires en vertu de la coutume, recueillies, classées, annotées par des juristes modernes, ont pu être écrites et conservées et donc "faire jurisprudence", échappant ainsi à l'oralité et à la mémoire des anciens. Aujourd'hui, les tribunaux appartenant à la hiérarchie judiciaire jugent souvent en vertu de la coutume. Dans les Tribunaux de résidence, établis dans chaque commune, la coutume, pourrait-on dire, est de droit commun. La formation réduite du juge de résidence (deux ans seulement de formation juridique après 4 ans de formation secondaire), le manque de moyens (ils ne reçoivent pas régulièrement le *journal officiel*), ne leur permettent de connaître ni les règles de procédure, ni les lois quant au fond. Dans ces conditions, ce sont les règles coutumières locales qui sont d'application courante. D'ailleurs, aucun dossier n'arrive au Tribunal de résidence sans passer par le visa du "Conseil des Notables des collines", organe de conciliation qui est une version revue par la loi d'une institution coutumière connue de tous les Burundais, l'*ubushingantahé*.

3.4.3.3. *Codifier la coutume ?*

Mais la transition de la coutume à la loi ne signifie pas, comme certains l'ont cru au temps de la tutelle belge, transformer la coutume en loi en la codifiant. Recueillir les coutumes par écrit est une entreprise dont l'intérêt anthropologique est certain mais dont, par contre, on ne voit pas très bien l'utilité pour le législateur. Par nature, la coutume est orale et très locale et donc d'une infinie diversité. En la séparant de son milieu et en la fixant dans l'écrit, on lui fait perdre toute son efficacité sociale.

Dans ces conditions, l'opération de codification ne peut conduire qu'à des impasses. Soit, dans un premier cas, à créer des dizaines sinon des centaines de coutumes à travers le territoire, garanties par l'Etat et consacrées par la loi, ce qui constitue une solution dangereuse pour l'unité; soit, dans un second cas, si l'on retient l'option de choisir une des coutumes considérée comme la meilleure, d'imposer à toutes les collines du pays la coutume d'une seule d'entre elles.

3.4.3.4. *Le maintien par la loi de tribunaux coutumiers*

Il en est de même pour l'institution coutumière de l'*ubushingantahé*, très respectée au Burundi. Selon la tradition, elle est composée d'un groupe de sages dont l'investiture est ritualisée (on leur remet *intahé*, la baguette de la sagesse au cours d'une cérémonie) et qui a pour mission de régler, par la conciliation et la référence à la coutume, les conflits qui surgissent sur leur colline. Sa capacité de résoudre les différends est liée à la confiance que les justiciables lui accordent, qui est elle-même déterminée par le respect des rites d'investiture et par l'adhésion du sage aux normes de la colline.

Cette institution a été reprise par la loi sous le nom de "Conseil des Notables de la Colline"³. Pour lui faire une place compatible avec le reste de l'organisation judiciaire, la loi a limité le rôle du Conseil. Il n'intervient qu'au civil et pas au pénal. Il ne donne qu'un avis qui n'a pas l'autorité de la chose jugée, mais il est nécessaire pour passer au premier degré constitué par le Tribunal de résidence. La procédure est très légère mais écrite. Ainsi, bien qu'il en ait modifié un peu le sens, le législateur a tenu à respecter l'esprit de l'institution. Mais c'est dans les faits que sont intervenues des pratiques qui en modifient la nature. Fonctionnaires, militaires, membres du Parti ont peu à peu investi les Conseils, rompant avec les règles d'investiture et la tradition des collines. Il eût été préférable, si l'on avait souhaité conserver sa crédibilité et donc son efficacité au Conseil, de le laisser fonctionner selon sa propre logique.

L'observation des expériences juridiques diverses montre bien l'existence d'un décalage profond et persistant entre l'ambition d'établir l'Etat de droit et la réalité des rapports sociaux qui restent largement "informels". Les Etats indépendants gèrent leur système juridique comme si la norme non écrite, qui assure dans les campagnes l'essentiel de la régulation, était inexistante ou négligeable. Cette cécité volontaire conduit à paralyser l'application de la loi.

³ Loi du 14 janvier 1987 sur l'organisation judiciaire, chapitre I du titre IV portant sur les institutions auxiliaires de la Justice.

Il ne sert à rien, on Ta dit, de produire de bonnes lois si on ne se préoccupe pas des conditions de leur effectivité. L'étude de la gestion par la société de son système juridique apparaît donc bien comme un préalable aux propositions de transformations sociales et, en particulier, de réformes du régime foncier.

DEUXIEME PARTIE LA TRANSFORMATION DES REGIMES FONCIERS

4. Le modèle dominant de modernisation agricole et le rôle de la paysannerie

4.1. Une paysannerie au comportement irrationnel et peu productif ?

Les transformations volontaires des régimes fonciers s'appuient toujours sur un modèle de changement socio-économique de l'agriculture et des campagnes. Les transformations qui vont être étudiées ci-dessous n'affectent qu'un nombre limité de pays: Burundi, Guinée, Mauritanie, Rwanda. A l'évidence, ces pays sont différents par leur héritage historique, leur localisation géographique et les conditions naturelles qui en résultent, leur régime démographique et leurs options politiques et économiques ... Mais ils affrontent tous un certain nombre de contraintes communes: problèmes plus ou moins aigus liés à la colonisation, transition plus ou moins rapide vers l'économie de marché, confrontation plus ou moins brutale à un même modèle dominant de développement économique. L'existence de ces traits communs autorise donc la réflexion d'ensemble sur les transformations foncières que l'on va trouver ci-dessous, chaque grand thème étant traité par un retour aux expériences singulières.

Au cours des années 60 et 70, le modèle dominant a été celui d'une transformation dirigiste par l'Etat au moyen d'une réforme agraire redistributrice. L'argument était à la fois politique (destruction du pouvoir conservateur des grands propriétaires fonciers et distribution des terres aux paysans insuffisamment pourvus) et économique (élimination de la rente foncière qui se transforme plus souvent en immobilisation somptuaire qu'en investissement productif). Ce modèle a en général échoué, à l'Est et au Sud, du fait qu'il n'a pas été soutenu par les paysanneries pour des raisons diverses: termes de l'échange produits agricoles/ produits industriels défavorables, prélèvements forcés sur les récoltes, cultures obligatoires, menaces sur la propriété. En Europe, dans un contexte différent, la politique des structures est parvenue à éliminer la rente foncière et à moderniser l'exploitation agricole avec le concours actif des organisations professionnelles d'agriculteurs.

4.1.1. *Le modèle foncier libéral*

Aujourd'hui, avec le retour du libéralisme et la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel, le modèle dominant est celui de l'intégration croissante au marché, du désengagement de l'Etat et de la libre compétition entre les unités de production. Il se traduit, dans le domaine foncier, par la recherche des formes qui devraient permettre l'augmentation de la productivité agricole:

- sécurité de la propriété, immatriculation de la propriété foncière, inscription d'hypothèques sur les titres fonciers qui permettent le recours au crédit;
- stabilité des tenures qui permet l'investissement;

- mobilité des propriétés sur le marché (généralisation de la propriété privée aux dépens des régimes qui immobilisent la propriété) ouvrant de nouveaux territoires au capital privé;
- maintien d'une dimension minimale viable ou modernisable par la lutte contre le morcellement;
- rationalisation du paysage agraire (regroupement d'habitants en villages, remembrement des parcelles d'une même propriété).

4.1.2. *L'interprétation des pratiques paysannes*

Ce modèle de modernisation a servi de grille pour la lecture des systèmes de production paysans et il n'est pas étonnant, dès lors, que les pratiques agricoles aient fait l'objet d'un jugement sévère. Ces pratiques sont en effet considérées, avec la croissance démographique sur laquelle on reviendra, comme une cause majeure de la crise agricole actuelle.

(a) **.Le caractère "irrationnel"** des pratiques paysannes se manifeste par:

- leur comportement consistant à ne produire qu'en fonction de leurs besoins immédiats, ce réflexe d'autosubsistance inhibant l'apparition d'un circuit commercialisé;
- leur incapacité à réaliser l'allocation optimale de ressources, ce qu'ils sont censés pouvoir faire en adoptant le train de mesures techniques modernes mises au point par la recherche agronomique et proposées par les services techniques.

(b) Les pratiques foncières paysannes sont également dénoncées comme **rigides et défavorables à la productivité**:

- les droits des agriculteurs sur la terre, définis par la coutume non écrite, n'assurent pas la sécurité de la propriété foncière et la stabilité des tenures et par suite empêchent l'obtention du crédit gagé sur la propriété et gênent l'investissement qui ne peut s'inscrire dans le court terme;
- la pression démographique conduit à réduire, de plus en plus, la dimension des exploitations, ce qui empêche l'amélioration de la productivité pour des raisons physiques (le progrès technique ne peut être introduit, en particulier sous la forme de la mécanisation, sur des parcelles trop exiguës) et financières (la faiblesse du surplus commercialisé ne permet pas de financer les intrants nécessaires);
- l'éclatement de chaque exploitation en parcelles dispersées mobilise inutilement la main d'oeuvre familiale en trajet, transport et activités de surveillance multiples;

- le marché foncier est peu actif et, par suite, l'accès à la terre de ceux qui possèdent les moyens financiers d'améliorer la productivité est trop restreint. Il ne permet pas l'allocation optimale de la ressource terre qui devrait encourager ceux qui réussissent et dissuader, sinon éliminer, ceux qui végètent, en assurant une redistribution générale progressive des terres;
 - l'extrême dispersion de l'habitat sur les collines (dans les cas du Rwanda et du Burundi) rend plus complexe et plus onéreux l'accès des paysans aux services: pistes, marchés, eau, électricité, santé, école, etc.
- (c) Les paysans sont considérés comme **les principaux responsables des atteintes à l'environnement** par défrichage, extension des cultures et des pâturages sur des milieux de plus en plus fragiles. C'est bien sous l'aspect d'un prédateur que le paysan est perçu.

Cette interprétation des facteurs de la crise agricole retient la thèse d'une paysannerie peu accessible à la rationalité et au changement et bien incapable dans son état actuel d'apporter les réponses que la crise impose, notamment sur des axes décisifs: l'amélioration significative de la productivité des exploitations et la prise en charge effective de la préservation des ressources naturelles.

4.2. Les pratiques paysannes effectives: une autre rationalité

Cette perception pessimiste des possibilités du milieu paysan ne résiste pas, on va le voir, à un examen approfondi de la réalité.

4.2.1. La "découverte" d'une autre rationalité

Au Rwanda, une importante étude de la Banque Mondiale et du SESA est menée dans trois préfectures sur 232 ménages en 1989.⁴ L'objectif initial consiste à se demander si le système foncier actuel du Rwanda permet un développement harmonieux et soutenu du secteur agricole. L'hypothèse de départ est la suivante: l'exiguïté de l'exploitation, l'absence d'enregistrement des propriétés et de stabilité des tenures, la dispersion parcellaire sont des obstacles à l'investissement, au crédit, à l'introduction d'améliorations techniques, et donc au développement du secteur agricole.

Le grand mérite de cette étude est de découvrir, chemin faisant, que les résultats de l'enquête ne sont conformes ni aux hypothèses de départ, ni aux idées reçues et de le signaler sans ambiguïté. Voici quelques-unes de ces découvertes:

- la relation entre la taille de l'exploitation et le rendement est négative. Les petits exploitants obtiennent de meilleurs rendements car ils réagissent à l'exiguïté en

⁴ **BLAREL B.**, *Sécurité foncière et production agricole dans un contexte de forte pression démographique. L'expérience du Rwanda.* Banque Mondiale, SESA, avril 1989.

intensifiant la main d'oeuvre, en densifiant les semis et en augmentant la place des cultures associées;

- l'étude se livre à une stratification des droits fonciers par classe de sécurité et constate que la "sécurité foncière" a un effet faible sur l'investissement et négatif sur les rendements. Les rendements obtenus dans les champs sur lesquels l'exploitant a des droits d'utilisation à court terme sont plus élevés que ceux qu'il obtient dans les champs sur lesquels ces droits sont plus stables. Selon l'étude, l'exploitant "maximiserait" dans le court terme et "assurera" dans le long terme;
- la sécurité foncière au Rwanda est bonne, malgré l'absence quasi générale d'immatriculation, si l'on en juge par le nombre réduit des conflits fonciers constatés;
- il n'y a aucune relation entre la sécurité foncière et l'obtention du crédit;
- l'enregistrement, qui est très rare, n'a pas de conséquences sur le comportement des producteurs;
- le morcellement et la dispersion parcellaire sont des réponses rationnelles à "l'imperfection" des marchés du travail et des produits. Ils permettent la redistribution dans le temps des besoins en main d'oeuvre, la répartition des risques (gel, maladies ...) par la diversification des cultures;
- les coûts privés du morcellement (gaspillage de main d'oeuvre dû à l'éloignement des champs) sont limités;
- le morcellement n'a pas d'effets sur les rendements au niveau de l'exploitation agricole.

4.2.2. L'introuvable "*homo economicus*"

La lecture de cette étude suggère les observations suivantes.

On trouve dans ce travail des réponses d'autant plus intéressantes qu'elles sont inattendues. Le problème important ne réside d'ailleurs pas dans les réponses mais dans les questions. A qui est adressé le questionnaire volumineux de cette étude? A l'agriculteur rwandais.

Or, le modèle d'agriculteur auquel s'adresse l'enquête et que l'on peut déduire du questionnaire est le suivant: c'est un agent économique qui accepte un risque calculé (climat, marché) pour maximiser sa production, sinon son profit, et qui cherche à remembrer, consolider et agrandir ses droits fonciers pour pouvoir obtenir du crédit et investir. Or, l'enquête elle-même montre que cet *homo economicus* n'existe pas, ou du moins pas encore. L'agriculteur réel qui transparaît, en négatif, de cette enquête, est très généralement dominé par une nécessité: échapper au risque, se prémunir contre l'aléa, pour assurer la sécurité alimentaire de sa famille. Si l'on admet le caractère impératif de cet objectif, tout le

comportement de l'agriculteur redevient rationnel: c'est pour limiter les risques qu'il disperse ses parcelles et diversifie ses ressources; c'est pour rechercher l'autosuffisance vivrière qu'il fait un effort productif d'autant plus intense que la superficie dont il dispose et la stabilité de sa tenure sont plus réduites.

Quant à son indifférence apparente à l'égard de l'enregistrement, elle vient en effet du sentiment qu'il a, et que l'enquête souligne bien, que la sécurité de son occupation est suffisante et qu'elle est garantie par l'interconnaissance des gens d'une même commune. Actuellement, en effet, les transferts immobiliers se produisent, majoritairement, au sein des familles ou entre agriculteurs d'une même zone. Mais si, demain, les transactions immobilières prenaient une autre ampleur et se produisaient massivement au bénéfice d'acheteurs urbains ou extérieurs au groupe local, ce sentiment de sécurité disparaîtrait rapidement. Faut-il ajouter qu'une telle évolution aurait des conséquences très graves sur la cohésion et le maintien de la paysannerie sur ces collines?

4.3. Des paysans capables d'innover et d'intensifier

Il est important de restituer aux pratiques agricoles des paysans leur rationalité. Encore faut-il se demander si cette logique retrouvée les conduit à obtenir des résultats suffisants. Le cas de l'agriculture burundaise, qui a fait l'objet d'études approfondies conduites par des agro-économistes⁵, est significatif.

Au cours des trois dernières décennies, les agriculteurs burundais ont été capables de doubler la production agricole et d'éviter de très graves crises alimentaires. Ce doublement ne résulte que pour partie de l'extension des superficies cultivées aux dépens des pâturages, des forêts, des marais. En effet, entre 1950 et 1990, les superficies exploitées ont augmenté de moins de 50 pour cent alors que la production s'est, elle, accrue de 150 pour cent. On ne peut donc nier que la production par unité de surface a augmenté. Cette performance n'a pu être accomplie que par des transformations initiées, de façon endogène, par la paysannerie elle-même. Une incontestable intensification a pu ainsi être provoquée par des innovations qui ne doivent rien à l'apport de produits d'origine industrielle, ni aux techniques de modernisation culturelle proposées par l'administration.

Il ne semble pas, en effet, que le type de modernisation agricole proposé par la recherche agronomique, soit susceptible de permettre à l'agriculture burundaise de résoudre ses problèmes actuels. Elle est effectivement fondée sur l'introduction en milieu paysan d'un certain nombre de changements techniques qui n'ont jamais été réellement adoptés par les agriculteurs. Ce sont, entre autres, la culture pure (opposée à l'anarchie des cultures associées), le semis en ligne (opposé au semis diffus), le recul et l'éclaircie de la bananeraie, le maintien forcé du café, etc. Ces thèmes techniques ne semblent pas être adaptés à la situation actuelle des exploitations agricoles: ils supposent l'existence d'exploitations de dimensions suffisantes, de forme géométrique, dotées de trésorerie permettant l'acquisition sur le marché de fertilisants, produits phytosanitaires, semences sélectionnées et

⁵ COCHET H., *Dynamique des systèmes agraires au Burundi*. Ministère de l'agriculture et de l'élevage. Université du Burundi. Juin 1993.

commercialisant l'essentiel de leurs produits. Ces exploitations n'existent qu'à titre tout à fait exceptionnel et ne peuvent donc constituer le fondement exclusif d'une politique agricole.

Les progrès réalisés par l'agriculture burundaise sont d'autant plus remarquables qu'il n'ont pas été atteints, semble-t-il, au prix d'une surexploitation des ressources et d'un épuisement des sols. En effet, l'accroissement de la productivité a été accompagnée par une gestion très élaborée du capital fertilité (accumulé dans la bananeraie après la rupture de l'association agriculture-élevage), des associations de cultures, par la multiplication des cycles de cultures, par une exploitation très serrée des calendriers culturaux et par la mobilisation du travail familial.

5. La pression démographique se traduit-elle par une dégradation des appareils de production et de l'environnement ?

Il semble évident que les situations sont très différentes suivant les pays et que, par exemple, le Rwanda ne puisse de ce point de vue être comparé à la Mauritanie. Mais les différences sont beaucoup moins tranchées que ne pourraient le laisser croire les écarts entre les densités moyennes nationales. On peut dire que, partout, l'augmentation de la population crée une pénurie relative de terres agro-pastorales, car la pression foncière ne s'exerce réellement que sur les zones exploitées. Ainsi, un pays principalement couvert par le désert, comme la Mauritanie ou l'Égypte, peut connaître localement, le long du fleuve ou dans les oasis, des densités très fortes. A vrai dire, c'est de pression sur les ressources existantes qu'il s'agit et, par conséquent, la question suivante peut se poser dans la majorité des cas: l'augmentation de la pression démographique entraîne-t-elle une dégradation de la situation alimentaire, du système productif et des ressources naturelles?

Dans la quasi-totalité des cas, les réponses apportées actuellement à cette question sont malthusiennes. Au Burundi, par exemple, où la pression moyenne est forte (plus de 200 habitants au km²), la tentation est forte également de rendre la démographie responsable de tous les maux. "L'explosion démographique, en provoquant un accroissement considérable de la pression foncière, aurait entraîné: une extension des surfaces cultivées au détriment des forêts, des pâturages et des terres laissées en jachère, une régression consécutive de l'élevage, la diminution de la surface moyenne par exploitation agricole, la mise en culture de terrains à forte pente et l'aggravation des phénomènes d'érosion, une baisse généralisée de la fertilité et la chute des rendements, l'appauvrissement des familles rurales, la généralisation du sous-emploi à la campagne. Les techniques agricoles étant restées, dit-on, inchangées, l'explosion démographique aurait provoqué un déséquilibre population/ressources qui serait à l'origine de la crise actuelle" (Cochet).

Depuis plus d'un demi-siècle, les experts annoncent l'imminence de la catastrophe résultant d'un déséquilibre croissant entre la population et la production vivrière. En fait, la crise annoncée ne s'est heureusement pas produite: les agriculteurs burundais ont répondu par l'intensification à la réduction constante de la SAU disponible par famille. Ils confirment ainsi une donnée de plus en plus largement admise: les petites exploitations ne sont pas moins performantes que les autres à l'unité de surface. Au Burundi, une étude du Ministère de l'agriculture (Cochet, 1993) montre que les exploitations, disposant d'une SAU faible par actif, obtiennent de meilleurs résultats. Ainsi la valeur ajoutée par are dans la région

densément peuplée du Buyenzi (360 h/km²) se situe entre 600 et 1800 F.BU par are, alors que celle de la région deux fois moins peuplée du Bututsi est estimée entre 300 et 600 F.BU.

Il est clair que **l'augmentation de la population ne produit pas mécaniquement d'effondrement de la production agricole**. Elle ne produit pas plus une aggravation inévitable de l'érosion. S'il existe certaines atteintes localisées de l'érosion dans certaines zones densément peuplées (le Mumirwa, par exemple, où les pentes sont particulièrement fortes), leur fréquence et leur gravité ne permettent pas de généraliser cette observation à toutes les zones à forte pression démographique. C'est même le contraire que l'on constate dans la quasi-totalité de ces régions: au Buyenzi, par exemple, on n'observe qu'une érosion faible ou nulle. L'existence d'une forte population n'est pas, dans ce cas, un facteur de dégradation, mais au contraire un moyen de lutte, par la mobilisation d'une main d'oeuvre abondante dans des travaux d'entretien des sols et des techniques anti-érosives, maîtrisées de longue date par les agriculteurs: bananeraies denses, couvertures arborées, friches à manioc, rotations longues, terrasses progressives, etc. Cette observation est confirmée, à l'inverse, par la forte érosion que l'on constate dans les zones à faible pression démographique comme, par exemple, dans le Sud-Est à Rutana (100 h/km²). Il est désormais nécessaire, et possible, **de rompre avec cette idée simpliste et trop répandue que l'augmentation du nombre des hommes et de leurs activités conduit, dans tous les cas, à la destruction de la nature**.

6. La gestion des ressources: tension entre l'amélioration de la production et la protection de l'environnement

La protection de l'environnement apparaît désormais comme une des priorités reconnue par de nombreux gouvernements et soutenue par les bailleurs de fonds.

Au Burundi, une stratégie nationale pour l'environnement est en cours d'élaboration. Un Code de l'environnement est également en cours de préparation. Il doit inclure non seulement les ressources naturelles et leur utilisation (eau, forêts, terre, chasse et pêche, sources d'énergie), mais aussi l'environnement dit humain (patrimoine culturel, denrées alimentaires, aires protégées). Il a l'ambition de légiférer non seulement sur la préservation de ces ressources, domaine classique de l'environnement, mais également sur leur mise en valeur économique.

Il pourrait, en effet, être opportun qu'un même ensemble législatif traite de deux fonctions souvent contradictoires dans la gestion des ressources naturelles: la nécessité impérieuse d'une exploitation intensive dès aujourd'hui et celle de leur préservation pour l'avenir, en les articulant dans le concept de développement durable. Mais la résolution de **la tension entre productivité et environnement** n'est pas une chose facile et recouvre des enjeux économiques, sociaux et politiques qui mobilisent des intérêts puissants. Le problème ne peut être considéré comme traité par la seule vertu du concept de développement durable malgré son intérêt et sa fécondité. On peut être légitimement inquiet lorsqu'on voit la place réduite (un chapitre sur 21) qu'occupe le régime foncier, au sein d'un ensemble dans lequel l'impératif principal demeure celui de la protection. L'articulation entre besoins des usagers directs et préservation des ressources naturelles est plus facile à énoncer qu'à mettre en oeuvre, ainsi qu'on le verra à travers deux cas de programmes réalisés au Burundi, les reboisements et les parcs nationaux.

6.1. Des reboisements qui prélèvent plus qu'ils n'apportent

A partir de 1980, avec l'appui des bailleurs de fonds, le Burundi réalise un programme important de reboisement, 50 000 hectares entre 1980 et 1987. La justification de ce programme est la suivante:

- protéger des milieux fragiles (crêtes de montagnes) dont la situation a une valeur stratégique pour la protection de l'environnement;
- choisir des espaces de faible valeur agro-pastorale et très peu utilisés par la population;
- fournir des produits de plus en plus rares, nécessaires aux ruraux et à l'économie nationale (bois de feu et bois d'oeuvre).

Les reboisements ont été réalisés selon les modalités suivantes: des plantations en grands blocs compacts qui ont parfois atteint plusieurs milliers d'hectares; les espaces choisis ont été déclarés "libres" et mis en défens.

Les enquêtes réalisées sur les résultats de ces programmes font ressortir que:

- les terres déclarées libres ne l'étaient pas et se trouvaient le plus souvent sur d'anciens pâturages de montagne;
- les reboisements massifs enclavent presque totalement certaines vallées cultivées et constituent, dans la plupart des cas, des barrières perturbant la circulation des hommes et des troupeaux et l'accès aux pâturages de montagne. L'interruption des mouvements des troupeaux entre les pâturages d'altitude et les ruzizi (habitat) des exploitations agricoles met fin au transfert de fertilité qui permettait la fumure des terres et le maintien de la production vivrière;
- les populations locales, qui ont été exclues de l'usage de ces ressources, perçoivent le reboisement comme un corps étranger qui prélève beaucoup et restitue peu. En effet, à l'exception des salaires distribués au moment de l'aménagement, les habitants considèrent que le reboisement ne leur a guère été bénéfique;
- ils ont le sentiment d'avoir été spoliés des droits de pâturage et de culture qu'une longue pratique leur avait fait reconnaître, sur des espaces que l'administration a déclaré vacants pour le reboisement;
- les reboisements ne leur fournissent guère de bois de feu. Quant au bois d'oeuvre, les conditions de son exploitation et de sa commercialisation ne permettent pas aux populations locales d'en tirer un avantage significatif. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que ces populations ne soient pas favorables à l'extension des boisements et qu'elles cherchent à s'en prémunir par diverses pratiques. On voit ainsi apparaître sur les terres des exploitants qui, se sentant menacés par les parcelles d'eucalyptus, ou mieux encore de café -cultures qui

bénéficiant de toute la faveur de l'administration-, constituent le meilleur obstacle au reboisement.

6.2. Les parcs nationaux

L'idée même de parc, sanctuaire d'une nature sauvage, est étrange dans un pays comme le Burundi, où l'action forte et séculaire de l'homme sur le milieu naturel, semble l'avoir, partout, très profondément transformé.

A l'exception d'une chaîne de montagnes qui conserve une véritable forêt primaire, justifiant la création du parc national de Kibira, il n'y a guère de zones où l'existence d'un incontestable patrimoine naturel justifierait sa transformation en parc.

Le parc national de la Ruvubu a pourtant été créé sur un domaine de 50 000 hectares exploité depuis longtemps par des familles paysannes, dans lequel la nature sauvage avait disparu depuis des lustres. Le projet a nécessité l'expropriation de 3 000 familles paysannes, mal recasées dans des zones limitrophes du parc, ainsi que l'abandon de leurs habitations, bananeraies, exploitations. Il n'est pas certain que l'entreprise de réensauvagement du parc et d'établissement d'équipements touristiques génèrent des ressources en devises compensant les pertes occasionnées par l'abandon de toute activité agro-pastorale. Il est encore moins assuré qu'une part suffisante de ces ressources soit affectée, prioritairement, au développement de l'ensemble des populations directement touchées par la création du parc et notamment des 3 000 familles expropriées.

Il y a, en somme, une évidence à laquelle il faudra bien se rendre: aucun programme de protection de l'environnement, si bien préparé qu'il puisse être, ne pourra réussir s'il est perçu comme contraire aux besoins et aux intérêts des usagers, qui sont en permanence au contact de la ressource et qui en vivent. Il peut paraître justifié de leur demander de restreindre aujourd'hui leur prélèvement dans l'intérêt des générations futures. Mais encore faut-il proposer des sacrifices supportables, compris et acceptés, donc négociés et non imposés. Faute de quoi, on se trouvera devant une situation aggravée: non seulement les usagers ne respecteront pas des prescriptions jugées intolérables mais ils perdront tout sens des responsabilités à l'égard de ressources totalement soustraites à leur bonne garde.

7. Immatriculation foncière et sécurité des propriétés

Le système de l'enregistrement de la propriété foncière a été adopté par de nombreux pays en Afrique et en Asie. Il est inspiré du système "Torrens" qui a été créé pour l'Australie en 1858. C'est une méthode d'enregistrement de la propriété extrêmement sophistiquée qui permet une sécurité absolue de la propriété et une bonne sauvegarde des droits des tiers. C'est une formule très séduisante, car elle donne à la propriété enregistrée une grande stabilité, une localisation parfaite, une grande possibilité de mobilité (vente et achat) et enfin la garantie appropriée pour une large mobilisation du crédit. Malheureusement, tous ces avantages, très réels, n'existent que **sous certaines conditions**: un pays vaste, disposant de larges moyens, caractérisé par la très grande propriété et un paysage rural très ouvert. L'Australie et le Canada sont des modèles types de pays favorables à ce régime d'immatriculation.

Mais il est curieux de constater que des pays comme la France ou la Belgique, qui ont introduit le système dans leurs colonies et qui en ont fait grand cas, se sont bien gardés de l'adopter sur leur propre territoire. Il ne convient pas aux pays de vieille agriculture, au parcellaire complexe et au paysage morcelé de bocages. Il est très efficace mais également très compliqué, très long et très coûteux. Même certains Etats des Etats-Unis d'Amérique, présentant pourtant des conditions favorables comme la Californie (grands espaces, grande propriété, grands moyens), ont préféré ne pas s'y engager totalement du fait de sa complexité.

En fait, son introduction dans les pays du tiers monde reposait sur une **idée** fautive: les puissances coloniales voyaient les territoires de ces pays comme des espaces vacants, libres de tout droit sur la terre. Il n'a donc servi qu'à protéger la propriété des colons étrangers et, plus tard, celle des gros entrepreneurs agricoles privés nationaux. **Jamais il n'a pu s'étendre largement à l'ensemble de la propriété paysanne.** Et les Etats qui l'ont maintenu se retrouvent tous avec une saturation des services du Cadastre et des délais entre le dépôt des réquisitions et l'obtention du titre qui peuvent atteindre, en moyenne, plus de dix ans.

Le Burundi, comme le Rwanda, pays de micro-propriétés au paysage agraire très morcelé et compartimenté, sont des exemples éloquents de situations qui ne conviennent pas au système Torrens. Cela n'a pas empêché les autorités de tutelle de nourrir l'ambition utopique de l'étendre à l'ensemble des terres de chaque territoire.

Enregistrement et cadastre peuvent cependant rendre des services, à condition de ne pas prétendre y soumettre la totalité des propriétés. Si l'enregistrement reste volontaire, limité aux villes et aux très grandes propriétés, il peut encore rendre des services.

Dans tous les autres cas, il semble désormais admis qu'il faille trouver des formes d'enregistrement plus légères, moins coûteuses et qui puissent être maîtrisées par les usagers locaux.

8. L'irrationalité du paysage agraire? Le cas du Rwanda

Dans les pays de vieille agriculture, le paysage rural est le résultat complexe et apparemment désordonné d'une longue histoire agraire. Ce désordre est toujours considéré comme un obstacle majeur à l'aménagement rationnel et au développement. Au Rwanda, plus encore que partout ailleurs en Afrique, le paysage rural est profondément transformé par l'action de l'homme. Il apparaît comme un repoussoir pour le modèle modernisateur: des exploitations trop petites, éclatées en parcelles dispersées, des cultures implantées dans le désordre, un habitat totalement dispersé.

8.1. Habitat dispersé et regroupement villageois

La dispersion de l'habitat rural est partout très forte au Rwanda. Le nombre d'ingo au km² varie entre 28 (Préfecture de Kibungo) et 68 (Préfecture de Butaré) et la distance moyenne entre les résidences varie entre 210 et 135 mètres. Cette dispersion a des conséquences considérées comme négatives:

- elle soustrait des espaces non négligeables à la production agricole. L'emprise des enclos, estimée à 30 000 ha en 1970, passerait à 60 000 en l'an 2000 et celle des routes et des pistes de 6000 environ à 10 000 ha;
- elle rend plus difficile et plus onéreux l'aménagement de l'espace rural et l'accès des paysans aux services: pistes, marchés, eau, électricité, santé, école, etc. Elle les rend également moins accessibles aux formes collectives d'organisation et à l'action des services de l'Etat, en particulier les vulgarisateurs. Elle fait de la paysannerie un milieu plus individualiste, replié sur lui-même et moins ouvert à la modernisation.

Cependant, cette configuration de l'habitat est le résultat d'une longue histoire agraire et de coutumes très enracinées. Quels que soient ses inconvénients incontestables, elle a sa propre logique. Parmi les causes les plus souvent évoquées de cette dispersion, on mentionnera les suivantes:

- l'hostilité de l'ex-structure hiérarchique traditionnelle pour les organisations communautaires locales;
- la coutume qui veut que, dès son mariage et avant la mort de son père, l'héritier reçoive une parcelle et doive quitter la maison de ses parents pour édifier la sienne à l'écart;
- la conception de l'espace que traduit la structure typique de l'exploitation agricole rwandaise. Cette disposition, que l'on retrouve très souvent, est radioconcentrique, avec la maison et le parc à bétail au centre, entourés de la bananeraie, puis les cultures permanentes, puis les cultures avec jachère, puis les cultures de marais et enfin les forêts. Cette structure spatiale, au fur et à mesure des héritages, se disperse en parcelles discontinues, mais les exploitants tiennent à maintenir la variété de possibilités que leur offre un cadre naturel différencié.

En fait, les comportements actuels des exploitants individuels sont l'héritage d'une période où l'accès à un certain nombre de ressources était garanti par l'appartenance à une structure communautaire et facilité par une densité humaine beaucoup plus faible: accès libre à la forêt, aux pâturages, au marais collectif. L'exploitant rwandais cherche à reconstituer, à l'intérieur de son exploitation individuelle, en dispersant ses parcelles, l'accès à toutes ces ressources. D'une certaine façon, le morcellement et la dispersion parcellaire correspondent à des stratégies précises des exploitants dans le but de limiter les risques et d'assurer la sécurité de leur approvisionnement.

On voit bien que tout réaménagement de cette structure spatiale ne peut être envisagé qu'avec une extrême prudence. Le regroupement de l'habitat en villages, souhaitable pour l'avenir, doit être étudié de façon à ne pas apporter de graves perturbations au système de production en place. Ainsi, lorsque le regroupement au village entraîne l'abandon des enclos sur les collines, c'est tout le système de gestion de la fertilité autour de l'habitat (avec l'utilisation de la bananeraie comme centre d'accumulation de la matière organique) qui est mis à mal. Sans doute, le regroupement, pour produire des effets positifs, devra-t-il être volontaire, graduel, et accompagné de multiples soutiens. Il est probable qu'il ne concernera,

dans ses débuts, que la population jeune en surnombre et non encore installée dans un réseau dense d'interrelations sur la colline. Il ne faut donc en attendre qu'un ralentissement de la tendance à la dispersion. La modification du paysage agraire par réduction du nombre des ingo actuels, ne se produira que très lentement.

8.2. Des exploitations marquées par la réduction de leur surface et la dispersion de leurs parcelles

Le problème qui se pose ici est celui du format, en réduction croissante, de la propriété et de l'exploitation et de la dispersion géographique des parcelles d'une même exploitation.

8.2.1. La réduction de la dimension des exploitations et les solutions possibles

La connaissance de la répartition de la propriété foncière et de l'exploitation agricole permet, dans les pays où le nombre de paysans sans terre ou insuffisamment pourvus est important, de savoir s'il existe des possibilités quantitatives de redistribution foncière. Les situations foncières qui permettent, potentiellement, de dégager les espaces les plus importants pour une éventuelle réforme agraire, sont celles qui sont caractérisées par la structure suivante:

- existence de vastes réserves de terres non occupées ou appropriées par l'Etat;
- distribution très inégalitaire de la propriété, caractérisée par l'opposition entre très grandes propriétés latifundiaires et micropropriétés ou microexploitations paysannes.

8.2.1.1. Le processus de réduction du format des exploitations

Une étude faite en 1984 sur une colline de la Préfecture de Ruhengeri⁶ a tenté de mesurer les parts respectives du régime successoral et du marché foncier dans l'aggravation du morcellement. L'héritage se fait au Rwanda suivant la coutume (Ruhashyankiko, 1984). Elle peut être variable d'une région à l'autre mais certaines caractéristiques restent communes: les parents dans la lignée paternelle, et parmi les mâles, héritent en priorité. Une pratique accélère le morcellement: les fils sont installés sur leur parcelle, du vivant de leur père, dès qu'ils se marient. Le pouvoir du chef de famille reste grand. Il peut décider d'avantager tel ou tel de ses fils. Il est donc possible que les pratiques successorales, du fait de l'autonomie coutumière du chef de famille, conduisent à une diminution du morcellement consécutif à l'héritage. Sur la colline de Busaro I, il n'en est rien, bien au contraire. Le chef de famille accorde en effet une valeur positive au nombre des fils qu'il installe. En conséquence, le nombre d'héritiers admis à la succession foncière a donc plutôt tendance à augmenter.

⁶ DAVOUX D., *Evaluation des facteurs fonciers de transmission du morcellement des exploitations sur la colline de Busaro I au Rwanda*, Université de Liège, 1984/1985.

Le marché foncier est-il actif? La même enquête répond positivement. Les transactions immobilières augmentent. Elles permettent au vendeur de résoudre des problèmes de trésorerie et à de jeunes héritiers insuffisamment pourvus d'acheter des droits sur des parcelles pour élargir leur exploitation. La loi de 1976, qui interdit les ventes lorsque le vendeur possède moins de 2 ha, n'est guère appliquée ou encore contournée par des subterfuges: fausse donation, etc. Les résultats de ces transactions ne sont pas toujours préjudiciables. Les vendeurs cèdent en priorité les parcelles les plus éloignées et les plus difficiles à exploiter, ce qui leur permet de rationaliser leur parcellaire. Les ventes se font souvent au bénéfice d'acheteurs détenant des superficies insuffisantes.

Il semble bien qu'aucune législation ne sera en mesure d'empêcher complètement un petit mouvement local de transactions. Au demeurant, ces opérations immobilières locales peuvent permettre d'opérer, sans bouleversements, certains ajustements utiles. Ce qu'il est nécessaire d'empêcher, ce sont les transferts de propriété ou de jouissance qui constituent une perte nette pour la paysannerie locale et qui donc aggravent la pression sur la terre.

8.2.1.2. Mobilisation de réserves foncières non utilisées ou sous-utilisées

Les statistiques font apparaître que les exploitations ne couvrent que 50 pour cent du territoire rural national et les surfaces cultivées seulement 30 pour cent. Ces chiffres laissent supposer qu'un grand potentiel foncier n'est pas utilisé et pourrait être mobilisé à des fins productives. L'étude SFC⁷ a distingué trois groupes de terres selon leur utilisation actuelle et potentielle:

- les terres actuellement sans utilisation qui pourraient être exploitées moyennant un aménagement: marais non aménagés, terres acides sur les collines, etc.;
- les terres qui sont actuellement en production non agricole et qui pourraient éventuellement, en fonction de leurs caractéristiques, justifier d'une réallocation des ressources: certains boisements, les pâturages naturels, les stations expérimentales, le domaine de chasse, etc.;
- les terres qui pourraient être mieux utilisées par rapport à l'intérêt national, moyennant une décision institutionnelle: parcs nationaux, forêts naturelles, etc.

Comme le souligne l'étude SFC, une partie seulement de ces terres pourrait être affectée à la production agricole après aménagement et révision institutionnelle. Dans la situation de pénurie de terre que connaît le pays, aucune possibilité ne doit être négligée. Cependant, il ne faudrait pas nourrir l'illusion que ces terres nouvelles, qui ne pourraient être livrées à la culture que graduellement et à certaines conditions, pourraient constituer une solution significative au besoin de terres supplémentaires qui naît de l'augmentation du nombre des exploitants et de la réduction de la superficie des exploitations.

⁷ SFC, SEDES-CEGOS, *Diagnostic de l'agriculture rwandaise et perspectives à long terme*, février 1993.

8.2.1.3. *La redistribution foncière dans le cadre d'une réforme agraire*

Répartition en pourcentage des exploitations agricoles et de la superficie en exploitation selon la taille de l'exploitation

Taille de l'exploitation	Exploitations		Superficie exploitée	
	%	% cumulé	%	% cumulé
inf. à 0,25 ha	7,4	7,4	1,0	1,0
0,25-0,50 ha	19,1	26,5	5,9	6,9
0,51 - 0,75 ha	16,5	43,0	8,4	15,3
0,76 - 1,00 ha	13,8	56,8	10,0	25,3
1,01 - 1,50 ha	15,6	72,4	15,7	41,0
1,51-2,00 ha	11,1	83,5	16,1	57,1
sup. à 2,00 ha	16,5	100,0	42,9	100,0

Source : Enquête nationale agricole de 1984 (Rwanda)

Au Rwanda, la stratification des exploitations ne permet guère d'espérer de larges possibilités de redistribution pour agrandir le format des trop nombreuses microexploitations. En effet, la très grande exploitation est statistiquement négligeable. La superficie moyenne des exploitations de plus de 2 ha n'est que de 3,15 ha. La structure est donc dominée par la micropropriété et ne permet pas de fonder d'espoir sur les possibilités de redistribution foncière que pourrait permettre, si la décision politique en était prise, une limitation générale de la propriété foncière.

Ces chiffres n'impliquent nullement que le gouvernement doive renoncer à intervenir pour réglementer les superficies maximum et minimum. Il est au contraire nécessaire de le faire, à condition de trouver les moyens d'une application effective des règles adoptées, afin de ralentir l'aggravation continue du morcellement et la réduction croissante de la superficie disponible par famille. Il faut simplement se souvenir que ces mesures nécessaires ne seront pas suffisantes et devront être associées à d'autres.

La réforme agraire, en tant qu'entreprise volontaire de transformation générale des rapports de propriété, n'a jamais été tentée au Rwanda. Il en a été question à diverses reprises et le terme de réforme agraire a même été donné à une partie importante du projet de Code foncier et agraire présenté en 1978. Mais il ne s'agissait que de la réglementation des baux ruraux, du salariat agricole et des "paysannats". L'intervention dans la répartition de la propriété restait très discrète, elle n'intervenait que dans le cadre des paysannats, entreprises de colonisation intérieure par attribution de terre à des agriculteurs démunis. Mais il s'agissait de terres nouvelles vacantes et non de terres prélevées sur la grande propriété. Le projet n'a d'ailleurs pas été retenu par l'autorité politique.

L'Etat est quand même intervenu directement en matière de limitation de la propriété foncière. L'intention de limiter la grande propriété et de s'opposer à la concentration foncière par la fixation d'une limite supérieure a souvent été évoquée. Le décret du 28 octobre 1942 sur la concession gratuite des terres domaniales avait limité à 100 ha la superficie des domaines concédés. Plus récemment, la limite a été étudiée par un Conseil du Gouvernement du 25 mars 1977 (Ruhashyankiko, 1985). Le gouvernement n'a pas jugé nécessaire de la

fixer. "H est permis de posséder n'importe quelle étendue de terre pourvu que l'on en assure la mise en valeur." La seule règle en vigueur destinée à éviter la concentration foncière figure dans le décret-loi du 4 mars 1976: une de ses dispositions (article 3) interdit la vente de terre à un acheteur déjà pourvu d'un terrain d'une superficie d'au moins 2 hectares.

La limite inférieure, destinée à éviter l'extension de la micropropriété, la dépossession des foyers agricoles et l'exode rural, a souvent été discutée. Du temps de la tutelle, le plan décennal de développement économique du Rwanda (1950-1959) avait considéré que la superficie de 2 ha constituait le minimum nécessaire à une exploitation viable. L'édit du 26 mai 1961 relatif à l'ubukondé le reprend comme minimum vital pour un foyer de 5 enfants. Le décret-loi du 4 mars 1976 le fixe également à 2 ha.

Il est clair que le seuil minimal ne peut être fixé de façon uniforme. Il dépendra:

- de l'objectif poursuivi. Il ne sera pas le même selon que l'on adopte le critère du minimum vital pour une famille (seuil relativement bas) ou celui du produit net par exploitation (seuil relativement plus haut);
- de la qualité et de la vocation des sols (profondeur, fertilité, pente, possibilités d'irrigation). Il ne saurait être question de compter comme équivalent un hectare - de riche terre du Nord-Ouest et un hectare de savane pastorale du Mutara.

En tout état de cause, il ne faut guère espérer, au Rwanda, résoudre le problème du déséquilibre de la structure foncière par des mesures de limitation. Tout au plus peut-on espérer mettre en place des mécanismes modérateurs permettant de ralentir, pour l'avenir, l'aggravation du morcellement de la propriété et de l'exploitation. Encore faudra-t-il trouver les moyens, ce qui est extrêmement difficile, de mettre en oeuvre et de faire respecter ces mesures.

8.2.2. Le remembrement

Les exploitations sont, au Rwanda, composées de nombreuses parcelles (blocs) dispersées, non jointives. Dans la Préfecture de Ruhengeri, le nombre moyen de parcelles par exploitation varie selon les communes de 2,32 à 11. Le nombre moyen de parcelles par exploitation, pour toute la préfecture, est de 6,52 et la superficie moyenne par parcelle est de 1,500 m² ou 0,15 ha⁸. On rappellera que le remembrement concerne des propriétés et non des exploitations et suppose donc un apurement juridique préalable des droits sur la terre.

Le remembrement est un remodelage complet des limites foncières, à l'intérieur d'un secteur, sans modification des droits réels des propriétaires, dans le but de rassembler les parcelles de chaque propriétaire en un bloc unique et de rationaliser le parcellaire en l'inscrivant dans une trame géométrique prévoyant les accès et les utilisations collectives.

⁸ CNA, *Gestion du patrimoine foncier national*, août 1991.

On ne saurait rien imaginer de plus éloigné de l'idée de remembrement que le paysage rural rwandais: des maisons tous les 150 mètres presque toujours entourées de bananeraies, des haies forestières, des fossés protecteurs le long des courbes de niveau et des parcelles dispersées depuis la base marécageuse des collines jusqu'à leur sommet. L'espace rural est très profondément et très anciennement modelé par l'action des hommes. On n'ose imaginer, dans un paysage aussi intensément chargé de rapports sociaux, les conséquences d'une remise à plat de toute la répartition et d'un remodelage intégral du parcellaire. Il faudrait au remembreur, pour avoir une petite chance de mener l'opération à son terme:

- une connaissance parfaite des innombrables droits enchevêtrés et démembrés qui pèsent sur chaque parcelle;
- une évaluation précise et acceptée par les paysans de la valeur relative de chaque sol et de leur localisation sur une carte pédologique;
- une appréciation très fine des souhaits de chaque agriculteur remembré en ce qui concerne sa situation dans le nouveau parcellaire;
- la prise en compte du fait que la dispersion parcellaire n'est pas toujours ressentie comme une gêne par l'exploitant rwandais, mais au contraire comme le moyen d'accéder à des ressources diversifiées pour limiter les risques écoclimatiques.

L'ensemble de ces opérations est déjà extrêmement difficile à réaliser dans des régions où l'espace est infiniment moins transformé par l'homme et où le parcellaire est beaucoup plus simple. Il n'est pas rare que les résultats d'un remembrement, mené à grands frais, soient largement annulés par la recomposition, après remembrement, des structures spatiales antérieures, qui correspondent à des rapports sociaux qui, eux, n'ont pas été rompus.

L'expérience a d'ailleurs été tentée au Rwanda en 1956 dans un secteur pilote, une sous-chefferie proche de Nyanza. Il s'agissait d'une "expérience de remembrement greffée sur un essai de cadastre rural". L'opération fut coûteuse malgré son peu d'envergure. Voici ce qu'en dit l'ex-gouverneur Harroy (1984): "Un travail énorme, minutieux, ingrat, fut exécuté par quelques Belges et quelques centaines de Rwandais... Le résultat premier fut de nous convaincre de l'inanité de toute idée de généralisation. Le secteur pilote dut se saborder en 1958".

Le remembrement intégral semble bien inadapté aux conditions rwandaises mais il reste possible d'imaginer des mesures moins ambitieuses et plus souples de rationalisation du parcellaire. Dans les cas où la dispersion des parcelles et leur localisation est ressentie comme une gêne par les agriculteurs eux-mêmes, on peut mettre en place, en s'appuyant sur les structures décentralisées locales, les moyens suivants:

- une "bourse des parcelles", à un niveau très local (district), assurerait la communication entre ceux qui veulent échanger;
- une "commission technique foncière", installée au niveau communal, devrait fournir les données techniques (expertise de la valeur des sols, mesure des

- superficies) nécessaires aux échanges et ajustements. Le recours à la commission doit rester volontaire.

Cette méthode permettrait, sinon de rationaliser totalement les parcelles, de les simplifier, à la demande des exploitants, par une procédure amiable.

8.2.3. *Des petites exploitations plus productives que les grandes ?*

La plupart des études s'accordent sur ce point, qui n'est d'ailleurs pas spécifique au Rwanda et qui se retrouve dans de très nombreux pays à forte pression démographique et à bas niveau des forces productives: **les exploitations de petite dimension permettent une production plus élevée à l'unité de surface.**

L'étude SFC (février 1993) présente un tableau sur les performances des exploitations par unité de surface qui montre que le rendement économique varie à l'inverse de l'augmentation des surfaces. Il passe de 55 233 F.RW à l'hectare, pour les exploitations de superficie inférieure à 0,25 ha, à 23 888 F.RW pour les exploitations de superficie supérieure à 2 ha. Il en est exactement de même pour la variation du rendement calorique, ce qui permet de constater que l'exploitation de petite dimension, à condition de ne pas descendre en-dessous d'un seuil minimal de surface, a de sérieux atouts dans les situations de forte pression démographique et de relativiser un peu les prévisions alarmistes sur les conséquences de l'aggravation de la pression foncière.

9. Les droits fonciers coutumiers: une réalité massive et incontournable (le cas de la Mauritanie)

Dans tous les pays étudiés, la coutume assure l'essentiel de la régulation dans le domaine foncier. La quasi-totalité des tenures rurales est régie par la coutume. L'exemple de la Mauritanie, qui a connu la même législation foncière coloniale que l'ensemble de l'Afrique Occidentale Française, peut être considéré comme significatif.

9.1. Les coutumes foncières dans les faits

9.1.1. La diversité des situations

Les droits sur la terre ne sont pas les mêmes selon que l'on se trouve le long du fleuve, en zone sahélienne ou dans le désert; en culture de décrue, pluviale ou d'oasis; en zone de nomadisme ou de transhumance; en élevage chamelier maure ou en élevage bovin peul; en pays toucouleur ou en pays soninké. Cette diversité, où s'entrecroisent les conditions climatiques, les systèmes de production, les clivages ethniques et culturels, il est nécessaire de la connaître si l'on ambitionne de la transformer dans le sens d'une modernisation économique et d'une intégration nationale plus poussée.

9.1.2. *Quelques caractéristiques sociales communes: un système hiérarchique inégalitaire*

On peut dégager cependant de cette diversité quelques caractéristiques communes. Le système d'appropriation traditionnelle est entièrement déterminé par l'existence de collectivités coutumières. Ces collectivités sont organisées selon un principe hiérarchique pyramidal, très rigide, dans lequel les rangs sont fixés, du sommet avec les chefferies et les grandes familles, en passant par les artisans castes, jusqu'à la base où l'on retrouve les harratine et les anciens esclaves. Ce sont les chefferies qui répartissent la terre et les travaux selon des coutumes qui consacrent une forte inégalité d'accès à la terre et des liens persistants de dépendance personnelle. La terre, base fondamentale de l'existence et de la cohésion de la collectivité, est inaliénable.

Ce système inégalitaire n'est pas favorable à la productivité. La précarité des tenures, un système sévère de prélèvement sur la production par redevances fixes ou par contrats à parts de récolte, n'encouragent pas les producteurs à produire plus et mieux.

Pourtant, il faut bien constater que le système s'est maintenu pendant des siècles. Sans doute est-ce parce qu'il ne cherche pas la productivité mais la sécurité. Sécurité physique apportée par les chefferies guerrières, mais aussi sécurité alimentaire qui fait partie des obligations des familles nobles. Le hartani est au bas de l'échelle du groupe mais, en cas de disette, le maître de la terre lui doit assistance. Il ne peut faillir à son devoir sous peine de perdre son rang et son pouvoir.

9.1.3. *Crise du système coutumier*

La modification des conditions économiques et sociales qui lui servaient de base ont fait entrer ce système, au cours des dernières décennies, dans une phase de recul et de crise. Les principaux facteurs de cette crise sont notamment les suivants:

- la prise en charge par l'Etat central de la fonction de sécurité;
- la pénétration de l'économie marchande et des nouveaux modèles de consommation, le rôle du salaire des immigrés et des fonctionnaires;
- la déstructuration des groupes par les déplacements de population, l'exode vers les agglomérations, la stabilisation des groupes nomades autour du fleuve, des oasis et le long des axes routiers;
- enfin, la sécheresse des années 80, sévère et persistante, en détruisant les troupeaux et en réduisant les cultures, a introduit de graves germes de crise, en imposant au sein des communautés les plus atteintes une sorte de nivellement économique, déstabilisant le système hiérarchique d'organisation sociale locale.

9.2. L'évolution législative et les droits fonciers coutumiers

Deux principaux textes régissent actuellement le régime des terres en Mauritanie: l'ordonnance du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale et le décret du 19 janvier 1984 pris pour son application.

9.2.1. Les objectifs de la réforme de 1983

(a) **Objectifs politiques.** L'ordonnance est présentée comme une mesure d'intégration nationale. Elle permet de consolider la souveraineté de l'Etat en renforçant son pouvoir sur les terres face à l'émiettement des pouvoirs locaux sur les territoires collectifs.

(b) **Objectifs économiques.** L'Etat doit pouvoir entreprendre des projets de développement agricole sans être paralysé par la résistance des propriétaires fonciers. La nouvelle législation lui en donne juridiquement les moyens. Le système des droits coutumiers qui immobilise la terre est aboli. Le passage à l'individualisation et à la propriété privée doit pouvoir libérer les initiatives et permettre une mise en valeur plus intensive.

(c) **Objectifs sociaux.** La réforme doit permettre l'éradication de rapports sociaux dépassés (servage, colonat partiaire) et l'accès de tous, sans discrimination, à la propriété foncière.

9.2.2. L'orientation de la réforme: l'Etat et la Sharia contre les droits fonciers coutumiers

(a) Le recours à la Sharia (loi musulmane)

Selon l'exposé des motifs de l'ordonnance du 5 juin 1983, "la préoccupation primordiale des auteurs du texte aura été, sans conteste, la recherche inlassable d'une adéquation effective du nouveau système foncier aux enseignements islamiques".

L'ordonnance fait directement référence à la loi musulmane dans certains cas bien précis comme la reconnaissance de la propriété privée (article 2), la suppression de certaines formes d'affermage (article 8), le caractère domanial des terres mortes (article 9). Par ailleurs, l'application de la Sharia est de droit commun en matière de propriété foncière pour tout ce qui n'a pas été réglé par l'ordonnance (article 27).

(b) Le renforcement du pouvoir de l'Etat

Pour le présent et l'avenir, l'Etat bénéficie d'une présomption générale de domanialité des terres. Toutes les terres sont donc présumées propriété de l'Etat, sauf preuve contraire limitativement admise, c'est-à-dire sauf production d'un titre foncier régulier ou d'un acte de concession définitive. On remarquera que, conformément aux dispositions de l'ordonnance, toutes les terres appropriées en vertu de la coutume tombent dans le domaine de l'Etat.

(c) **La réforme foncière est résolument hostile au système coutumier de tenure du sol, qui est aboli dans son principe**

Ce système est considéré par les rédacteurs de l'ordonnance comme, à la fois, incompatible avec la Sharia, générateur d'inégalités sociales et obstacle au développement économique. Les mesures qui sont prises à son encontre sont les plus radicales et les plus lourdes de conséquences.

Le régime coutumier sur les droits collectifs de la terre est supprimé (ordonnance, articles 3 et 4), Les droits collectifs sur la terre, légitimement acquis sous le régime antérieur, ne sont reconnus que s'ils disparaissent *ipso facto* pour se transformer, par partage, en droits individuels ou en propriété indivise d'une personne morale de type coopératif (ordonnance, articles 6 et 7). En matière de baux ruraux, l'article 8 de l'ordonnance prohibe toute sorte d'affermage non conforme à la Sharia, en particulier les conventions se traduisant par le partage des fruits.

La réforme foncière mauritanienne est encore trop récente pour qu'on puisse porter un jugement définitif sur son application. Mais la mise en rapport de ses objectifs ambitieux et radicaux et des pratiques foncières permet de craindre les plus grandes difficultés. Faire une loi socialement juste et techniquement bien faite n'est nullement une garantie quant à son effectivité.

Il est normal que la loi, au moment de sa formulation, soit en avance sur l'état des rapports sociaux, surtout si elle a pour objectif de les réformer. Mais dans le cas de la réforme foncière de 1983, il ne s'agit nullement d'un changement ordinaire. Ce qu'elle propose, en procédant à la dissolution des cellules de base de la société rurale et en abrogeant les droits coutumiers, c'est en fait de changer de société.

Or il a été constaté que les pratiques coutumières sont encore répandues et très vivaces. La nécessité de réformer ce système, inégalitaire et peu propice au développement économique, paraît incontestable, mais il serait dangereux de décréter sa suppression avant de pouvoir lui substituer des formes d'organisation sociale plus conformes aux nécessités du développement.

Le changement nécessaire ne résultera pas d'une mutation brusque, mais d'un changement à mettre en place progressivement. En effet, le passage des structures communautaires à l'individualisation que décrète la réforme est une véritable mutation historique qui multiplie à un rythme accéléré la libération des individus/citoyens face à l'Etat. Toutes les fonctions qui étaient prises en charge, les contradictions qui étaient absorbées par les communautés, devront l'être à l'avenir par le seul Etat. Est-il armé pour le faire? Et ne convient-il pas d'entreprendre ces transformations plus graduellement?

CONCLUSIONS: PROPOSITIONS POUR UNE PERIODE DE TRANSITION

Les pays étudiés ici, de même que de nombreux pays en développement, traversent une période de transformations rapides. Au cours de cette difficile transition, ils auront à affronter les mêmes défis: intégration au marché, sécurité alimentaire, maintien de la cohésion sociale. Etant, pour la plupart, des pays encore fortement agricoles et ruraux, ils auront tous à répondre à une question majeure: quel rôle attribuer à la paysannerie au cours de cette difficile période? La réponse sera proposée à travers les options suivantes portant sur le contenu des relations entre l'Etat et les agriculteurs, la consolidation de la petite exploitation familiale, la place à réserver à la propriété privée, l'aménagement de l'espace agricole.

A. Options générales: les relations entre l'Etat et les agriculteurs

A.1. Les orientations de principe de la politique rurale

- 1° Maintenir à la campagne le maximum d'exploitants compatible avec une mise en valeur effective en stabilisant et en protégeant les tenures paysannes. C'est l'objectif prioritaire qui détermine l'ensemble de l'édifice.
- 2° Maintenir un secteur de propriété privée enregistrée présentant des garanties de sécurité foncière nécessaires au crédit et à l'investissement. Ce régime devra s'appliquer principalement aux exploitations agricoles intensives et fortement équipées et ne devra pas fournir l'occasion d'une extension, aux dépens de terres paysannes, des achats à caractère spéculatif.
- 3° Fournir à l'Etat des moyens d'action dans le domaine foncier lui permettant à la fois de protéger la base foncière des exploitations paysannes et d'intervenir dans le sens d'une meilleure adaptation du parcellaire à l'intensification. Ces moyens doivent cependant être flexibles, progressifs, étroitement adaptés aux capacités de l'administration et aux possibilités d'évolution du milieu rural.
- 4° Créer les conditions d'une gestion des ressources naturelles (terre, eau, arbres, etc.) qui tienne compte à la fois des besoins incompressibles des usagers directs de ces ressources et des intérêts à long terme de la collectivité nationale (croissance de la production, maintien des équilibres naturels).
- 5° Inscrire toutes les transformations envisagées dans le cadre d'une concertation et d'un partenariat généralisés entre l'Etat et les agriculteurs et encourager à cette fin l'apparition et le renforcement d'organisations professionnelles agricoles.

A.2. Le rôle de l'Etat: plus de partenariat et moins de coercition

Il faut constater, tout d'abord, que les marges de manoeuvre pour l'élaboration d'une politique foncière sont limitées pour des raisons dont l'importance varie selon les situations: la densité du peuplement rural, la réduction des espaces inoccupés à conquérir pour l'agriculture, la protection des réserves naturelles, l'extrême dispersion de l'habitat, constituent

autant de limitations à l'intervention publique dans les pays à forte pression démographique. Mais il n'est guère de cas dans lesquels la structure foncière, en général dominée par la petite exploitation, les possibilités d'aménager des terres libres permettent d'envisager de façon crédible de grandes solutions générales et radicales comme une redistribution généralisée de la terre, un remembrement national dans le but de regrouper l'habitat et les parcelles cultivées, ni même une généralisation de l'immatriculation de la propriété foncière selon la technique des livres fonciers.

Il ne faudrait pas tirer de ces obstacles incontestables la conclusion pessimiste qu'"il n'y a rien à faire" et qu'il vaut mieux abandonner la distribution des espaces agricoles et pastoraux au marché libre de la terre. L'Etat ne peut certes pas tout changer, intervenir autoritairement dans tous les domaines de la vie rurale. Mais il ne peut pas non plus, sans risque très grave pour l'équilibre et la stabilité de la société rurale, se retirer en espérant que les ajustements souhaitables découleront spontanément du libre jeu de la demande et de l'offre de terre. La terre ne peut en aucun cas être assimilée à une marchandise comme les autres. L'Etat doit rester suffisamment présent pour protéger la paysannerie contre la spéculation foncière, inciter les ruraux à rester à la campagne, contenir l'aggravation du morcellement et impulser la rationalisation du parcellaire agricole et de l'espace rural.

Cependant, ce rôle important de l'Etat ne devrait pas s'exercer dans un climat de coercition. En effet, lorsque l'on croit connaître très bien les solutions techniques, la nécessité d'informer les paysans, de les convaincre, et surtout de négocier avec eux les modalités du changement, pourrait apparaître, dans la situation d'urgence que vivent la plupart des Etats en matière de développement agricole, comme un retard et un détour inutiles. L'idée pourrait aussi s'imposer qu'un développement volontariste, dirigiste soit encore la moins mauvaise solution.

Cette idée part du constat que l'utilisation actuelle de l'espace rural, en particulier dans les pays à forte pression démographique, ne réalise pas toujours l'utilité sociale optimale du point de vue de la collectivité nationale: les cultures choisies par les agriculteurs ne seraient ni les plus rémunératrices, ni les plus nécessaires à l'économie nationale; elles ne seraient pas nécessairement localisées dans les zones agroclimatiques et sur les sols qui leur conviennent le mieux; les exploitations seraient composées de parcelles dispersées; les techniques culturales pratiquées ne seraient pas les plus productives; etc.

La constatation de l'écart qui existe entre ce qui se fait et ce qui pourrait se faire pourrait faire naître l'espoir de l'importance du progrès qui pourrait être réalisé par une politique agricole et rurale qui rationaliserait le parcellaire et les pratiques paysannes et permettrait l'introduction dans les campagnes des acquis récents de la science et de la technique. Cette approche technicienne optimiste suppose, de façon implicite, soit que les campagnes sont un espace socialement vide et que l'on peut donc remodeler à son aise, soit qu'il s'agit d'un espace livré aux pratiques anarchiques et irrationnelles d'une paysannerie "ignorante et attardée", qu'il s'agit de corriger.

A.3. Le rôle incontournable des paysans

Toutes les observations faites sur les pratiques paysannes et particulièrement dans les pays disposant d'une paysannerie nombreuse, anciennement sédentarisée et profondément enracinée dans ses terroirs, montrent qu'il y a une logique paysanne, un savoir paysan qui ordonne les pratiques et se traduit par une utilisation très élaborée de l'espace, des ressources et des techniques existantes. Certes les objectifs et les stratégies qui donnent une cohérence à toutes ces pratiques ne sont pas l'amélioration de la productivité à l'unité de surface ni le redressement de la balance commerciale nationale, mais plutôt la diversification pour se prémunir contre les aléas et la recherche de la sécurité alimentaire.

Même si les stratégies de production mises en oeuvre par les paysans ne se préoccupent pas, prioritairement, de réaliser les objectifs du plan de développement, il faut bien prendre conscience qu'ils resteront les acteurs principaux, sinon exclusifs des transformations envisagées et qu'aucun changement significatif ne pourra être introduit sans leur adhésion. Or cette adhésion ne pourra être acquise sans une meilleure connaissance et une réelle prise en considération de la valeur de leurs pratiques. C'est seulement sur cette base que la discussion avec les paysans sur le changement pourra prendre la forme nécessaire d'une négociation. Car il ne s'agit pas seulement de les convaincre d'adhérer au plan arrêté par les techniciens, mais également de se laisser parfois convaincre par eux qu'ils peuvent proposer des améliorations utiles ou même présenter des solutions alternatives valables à ces plans. Concrètement, en ce qui concerne l'élaboration et la mise en oeuvre de législations foncières, cela veut dire que chaque étape de la procédure d'aménagement prévue par la loi devra être précédée, réglementairement, par une longue phase d'information et de négociation avec les intéressés.

B. Consolider la petite exploitation paysanne

Dans la plupart des pays étudiés, l'agriculture est presque exclusivement constituée de petites et très petites exploitations. Cette situation est destinée à durer. La conséquence que l'on doit en tirer est claire: l'agriculture, dans ces conditions, c'est l'affaire des petites exploitations. Cela ne doit pas conduire à un pessimisme excessif. Actuellement, les petites exploitations peuvent être plus performantes que les grandes. Cependant, la tendance au morcellement doit être contenue, car elle conduirait à la formation d'exploitations de plus en plus nombreuses à être en-dessous du seuil de reproduction. En effet, ce n'est pas seulement la petite exploitation familiale qu'il faut protéger mais, plus largement, la base foncière de la paysannerie, en limitant les morcellements successoraux et en empêchant que ne soient prélevées, par des acheteurs non agriculteurs ou par l'Etat, d'importantes superficies agricoles. Le risque serait alors de déclencher ou d'accélérer l'exode rural. Car il est souhaitable que la campagne garde l'essentiel de sa population pour d'évidentes et fortes raisons:

- la ville n'offre pas encore d'emplois et l'installation des néo-citadins est précaire et beaucoup plus coûteuse pour l'Etat que leur maintien à la campagne;
- la croissance rapide de la masse des consommateurs urbains à bas revenus entraîne presque toujours une forte pression à la baisse sur le prix des produits agricoles.

Les mesures suivantes, destinées à protéger la base foncière paysanne, peuvent être envisagées.

B.1. Action sur le marché foncier: le contrôle des opérations immobilières

La terre n'est pas une marchandise comme les autres. Même si l'on adhère à l'option libérale, on sait que la libération complète du marché de la terre ne conduirait pas nécessairement à une utilisation plus productive du sol. D'une part, cette libération conduirait à une certaine concentration et donc à de grandes propriétés dont on a vu qu'elles étaient dans l'ensemble moins performantes. Mais, de plus, les nouveaux grands propriétaires, moins liés à la production pour leur existence et plus sensibles aux variations du marché, pourraient ne pas cultiver toutes leurs terres tous les ans.

L'administration devra donc limiter le prélèvement des terres agricoles et contrôler les transactions sur le marché foncier. Dans ce dernier cas, une distinction pourra être opérée entre deux sortes de transactions:

- celles qui se produisent entre petits exploitants et qui conduisent à des adaptations souvent utiles: ajuster la superficie exploitée à la force de travail familiale disponible, rapprocher les parcelles de l'habitat, etc. Ces transactions, qui ne constituent pas une perte nette de l'espace agricole paysan, ne sont pas gênantes et doivent être autorisées, sinon encouragées;
- celles qui se produisent entre un acheteur non agriculteur et un vendeur local peuvent être plus dangereuses et doivent être soumises à autorisation. Un contrôle des opérations immobilières devra donc être institué, malgré les difficultés connues d'une telle institution. Ce contrôle est extrêmement difficile à réaliser s'il s'exerce à partir des bureaux administratifs, car l'information n'y arrivera pas spontanément. Il ne suffira pas non plus que des agents de contrôle se déplacent sur le terrain. Il sera nécessaire de faire comprendre aux agriculteurs qu'il est de leur intérêt de déclarer leurs ventes et de signaler celles qui se produisent dans le voisinage.

B.2. Reconnaître les droits fonciers coutumiers

Les études réalisées sur les exploitations familiales et l'expérience des dernières décennies permettent de tirer deux leçons:

- 1° il n'est pas réaliste d'envisager la transformation générale des droits fonciers coutumiers en propriété enregistrée de droit écrit. Cet objectif, qui a été celui de la plupart des réformes foncières en Afrique, n'a jamais pu être réellement mis en oeuvre;
- 2° dans la plupart des cas, les détenteurs coutumiers n'ont pas le sentiment de la précarité de leurs droits. Sur les collines et dans les villages, l'interconnaissance et la coutume assurent, à leurs yeux, une protection suffisante. La seule menace

qui pourrait être perçue comme dangereuse pour leur patrimoine foncier viendrait de l'extérieur: intervention et prélèvement de l'Etat dans le cadre de l'aménagement et achat par des personnes étrangères à l'agriculture. Dans ces conditions, il n'est pas certain qu'ils se sentent mieux protégés dans leurs droits sur la terre par une procédure complètement étrangère à leurs pratiques et qui échappe totalement à leur contrôle. D'ailleurs, l'enregistrement de droit écrit n'a jamais servi, nulle part, à protéger le patrimoine des petits propriétaires paysans. Il a été créé pour sécuriser les achats des gros propriétaires. **L'enregistrement, c'est le droit des acheteurs extérieurs.**

Il n'en demeure pas moins que la sécurité de la tenure paysanne reste une nécessité. Ce droit doit être reconnu et protégé en dehors de toute reconnaissance formelle, tant que ses titulaires présumés en jouissent paisiblement et sans contestation et tant qu'ils exploitent régulièrement leurs terres. Lorsque la jouissance est contestée, une procédure de reconnaissance du droit coutumier doit être engagée.

La reconnaissance entraînera concession à perpétuité des droits reconnus et ce titre de concession pourra faire l'objet d'une inscription d'hypothèque. Ainsi, en évitant de passer par la procédure de l'enregistrement, on est conduit, au rythme des besoins réels, à une formule qui garantit la stabilité et permet le crédit.

B.3. Les baux ruraux

La réglementation des baux ruraux fait partie de toutes les politiques de réforme foncière. Il s'agit, en général, d'aboutir à une diminution de la rente foncière et à un renforcement des pouvoirs du preneur, d'inverser le rapport de forces entre propriétaire foncier et producteur de façon que ce dernier, rendu bénéficiaire de tous les gains de productivité, soit encouragé à intensifier et que la stabilité de son bail lui permette de récupérer, dans la durée, tous les résultats de ses investissements.

En Afrique, la situation se présente, le plus souvent, d'une façon différente. La pratique presque générale, à l'exception de quelques zones d'activation des marchés fonciers (zones périurbaines, périmètres équipés par l'Etat), est celle du faire-valoir direct par le propriétaire exploitant. Très peu de transactions sur la jouissance de la terre passent par le marché foncier. Il s'agit le plus souvent d'accords informels (échange provisoire de parcelle, prêt de terre...) basés sur la coutume et sur les relations de confiance entre parents et voisins. Une réglementation à vocation générale sur les baux supposerait que toutes ces menues transactions soient recensées, contrôlées et soumises à une loi commune, ce qui est, à l'évidence, complètement utopique. Par contre, dans certains cas bien précis, la réglementation des baux est possible et souhaitable, par exemple sur les parcelles du Domaine attribuées ou concédées par l'Etat, sur les grosses exploitations formées à la suite de baux à long terme ou à l'intérieur des zones délimitées sur lesquelles l'Etat réalise d'importants aménagements: irrigation, marais, etc.

C. Le rôle de la propriété privée de droit écrit: un rôle limité, lié à l'évolution économique

La priorité reste, pour de nombreuses raisons déjà évoquées, à la consolidation des tenures familiales. Pour le moment, cette consolidation ne peut être acquise par le passage à la propriété privée pour l'ensemble des propriétaires fonciers. Cependant, la procédure d'enregistrement peut être conservée utilement à condition de la limiter aux cas où elle reste tout à fait appropriée:

- 1° les unités industrielles appartenant principalement au secteur agro-alimentaire et localisées à l'extérieur des périmètres urbains peuvent avoir besoin d'une sécurité foncière totale, en raison de la dimension des investissements et de la durée nécessaire à leur rentabilisation;
- 2° les exploitations agricoles modernes fortement équipées;
- 3° certaines exploitations agricoles qui évoluent vers une intégration de plus en plus forte au marché et dont les progrès sont liés à leur capacité immédiate d'investir ou d'emprunter.

En tout état de cause, et pour de longues années encore, les unités de production correspondant aux cas cités resteront peu nombreuses. La procédure de l'enregistrement, utilisée au cas par cas, à la demande et en fonction de l'évolution économique, peut dans ces conditions rendre des services.

D. Un aménagement réaliste de l'espace agraire

L'aménagement dit rationnel de l'espace ne peut être contesté dans son projet de meilleure utilisation de ressources qui deviennent de plus en plus rares. Mais les mesures le plus souvent envisagées (regroupement de l'habitat, réaffectation des sols, spécialisation des cultures régionales, remembrement des exploitations...) supposent un tel bouleversement dans la situation actuelle des familles et des exploitations qu'elles ne peuvent être adoptées qu'avec circonspection. Leur mise en oeuvre, pour être effective, supposerait que certaines conditions soient réunies:

- 1° les mesures envisagées constituent plus une direction souhaitable pour le long terme que des décisions générales immédiatement exécutoires;
- 2° ces mesures ne sont mises en application sur le terrain qu'après une véritable négociation avec les intéressés aboutissant à un pacte d'aménagement, définissant un calendrier, des modalités et les obligations respectives des habitants et de l'aménageur. Cette négociation suppose bien sûr que soient apparus des représentants reconnus des ruraux mandatés pour discuter en leur nom.

Finalement, deux orientations principales ont été imprimées, au cours des dernières décennies, aux transformations des régimes fonciers.

La première a connu son apogée dans les années 70 avec la mise en oeuvre, dans de nombreux pays, de réformes agraires à forte vocation redistributrice. Elle s'exprime encore aujourd'hui à travers les tendances dirigistes de certains Etats qui sont tentés de répondre aux difficultés de leur agriculture par une intervention volontariste: redistribution de la propriété, aménagement autoritaire de l'espace agricole et rural, spécialisation régionale et locale des cultures, regroupement villageois et remembrement rural, cadastration générale, etc.

La seconde, qui domine encore aujourd'hui, a commencé à la fin des années 70. Elle a accompagné les programmes d'ajustement structurel et s'est traduit par le désengagement de l'Etat, le retour de la propriété privée, la régulation des opérations foncières par le marché, rimmatriculation généralisée de la propriété pour faciliter le crédit et l'investissement et l'établissement d'un régime foncier autorisant un accès libre et rapide à la terre aux détenteurs de capitaux.

Dans les deux cas, l'initiative et le pouvoir de transformation se situent à l'extérieur des campagnes, détenus dans le premier cas par les bureaucraties d'Etat et dans le second par le capital urbain. Dans les deux cas, les transformations ont une caractéristique commune: elles conduisent à une marginalisation sinon à une exclusion de la paysannerie.

Dans les faits, d'ailleurs, ces deux options ne sont nullement exclusives l'une de l'autre. Il ne manque pas d'exemples dans lesquels on voit cumuler leurs effets dans la même politique, conjuguant l'élargissement du marché et de la libre concurrence, d'une part, et l'ambition des administrations d'imposer la modernisation agricole et le réaménagement de l'espace rural, d'autre part.

Ces deux modèles de politique agro-foncière ont une deuxième caractéristique commune: ne correspondant pas aux attentes et aux besoins du monde rural, ils ont une très faible capacité de le transformer et ils restent largement inappliqués.

C'est en partant de la constatation de cette inefficience que les quelques propositions qui sont présentées ici ont cherché à élaborer une approche plus réaliste:

- en évitant les deux écueils que constituent les options du "tout Etat" ou "tout marché" dont on a constaté l'échec;
- en replaçant la paysannerie au centre du processus de transformation, non pas en raison d'un choix idéologique (option agrariste), mais parce qu'il n'est guère possible de faire autrement.

La solution la moins coûteuse sur le plan économique et sur le plan social consiste bien, pour l'Etat, à soutenir l'agriculture paysanne pour l'aider à entrer progressivement, et sans rupture grave de la cohésion sociale, dans la société moderne et l'économie de marché.

BIBLIOGRAPHEE SOMMAIRE

BEN HAMMOUDA Hakim, *Développement des rapports marchands et prélèvements: une hypothèse explicative de la crise du mode d'accumulation au Burundi*, FSEA/CURDES, novembre 1992.

BLAREL, *Sécurité foncière et production agricole dans un contexte de forte pression démographique. L'expérience du Rwanda*, BIRD/SESA, avril 1989.

COCHET Hubert, *Etude sur la dynamique des systèmes agraires au Burundi*, MAE/ADEPRINA, juin 1993.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, "Le régime foncier en Afrique Noire" in *Problèmes fonciers en Afrique Noire*, Paris, 1980.

CROUSSE Bernard, *Logique traditionnelle et logique d'Etat: conflits de pratiques et de stratégies foncières dans le projet d'aménagement de M. Bagne en Mauritanie*, avril 1984.

DE WOLF René, *Le droit foncier au Rwanda*, Kigali, octobre 1989.

LE BRIS E., LEROY E., MATHIEU P., *L'appropriation de la terre en Afrique Noire*, Paris, Karthala, 1991.

GUICHAOUA André, *L'ordre paysan des hautes terres centrales du Burundi et du Rwanda*, Paris, Harmattan, 1989.

RUHASHYANKIKO Nicodème, *Le droit foncier au Rwanda*, UNR, février 1977.

SIMDAKIRA Alexandre, MAHWENYA Philippe, NDIKUMANA Jean, *Rapport d'enquête sur les politiques agraires pour une production rurale soutenue dans les pays à surface agricole restreinte*, Bujumbura, septembre 1990.

SFC, SEDES-CEGOS, *Diagnostic de l'agriculture rwandaise et perspective à long terme*, février 1993.

**DROIT ET PASTORALISME EN AFRIQUE DE L'OUEST: ASPECTS
TRADITIONNELS ET EVOLUTIONS RECENTES**

Hubert Ouédraogo

Table des matières

1. CONTEXTE GENERAL	49
1.1. Des traditions pastorales millénaires	49
1.2. Une législation écrite embryonnaire	49
1.3. Crise du pastoralisme et adaptations juridiques	50
1.4. Notion de législation pastorale	51
2. COUTUMES PASTORALES	53
2.1. Le dualisme juridique en matière pastorale	53
2.2. Les communautés pastorales en Afrique de l'Ouest	54
2.3. Le pastoralisme, plus un mode de vie qu'un système de production	54
2.4. De quelques pratiques coutumières	56
2.4.1. Gestion coutumière des pâturages	56
2.4.2. Gestion coutumière des ressources en eau	58
2.4.3. Mobilité des animaux et règlement des conflits	58
3. LEGISLATIONS PASTORALES	60
3.1. Gestion des pâturages	60
3.1.1. Définition des pâturages	61
3.1.2. Droit d'accès aux pâturages	63
3.2. Gestion des points d'eau	65
3.3. Mobilité des animaux et gestion des conflits	67
3.3.1. La transhumance	67
3.3.2. Les conflits	69
4. FONCIER ET PASTORALISME	70
4.1. Pastoralisme et mise en valeur foncière	70
4.4.1. Fondements les législations foncières	70
4.4.2. Marginalisation foncière du pastoralisme	71
4.2. Esquisse de solutions pour la sécurisation foncière du pastoralisme	72
4.2.1. Reconnaissance des droits d'usage pastoraux	72
4.2.2. Garantie des droits d'usage pastoraux	73
5. CONCLUSION	73

1. CONTEXTE GENERAL

1.1. Des traditions pastorales millénaires

Le pastoralisme est une activité ancienne en Afrique de l'Ouest. Depuis la nuit des temps, il constitue la spécialisation de certains groupes ethniques, dont les plus connus sont les Peuhls. Contraintes d'évoluer dans un environnement très ingrat, et devant gérer la coexistence entre communautés d'agriculteurs et de pasteurs, les sociétés ouest-africaines ont su élaborer patiemment des principes coutumiers relatifs au développement du pastoralisme, notamment en ce qui concerne l'occupation de l'espace, l'exploitation des pâturages et l'utilisation des points d'eau; de même des usages établis se sont imposés en ce qui concerne le règlement des inévitables conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Les normes coutumières déterminées organisaient le développement optimal de l'activité pastorale dans un environnement particulièrement hostile et fragile. Evoluer dans le contexte de précarité des pâturages et, surtout, des points d'eau, traverser une saison sèche de plus de six mois, survivre aux sécheresses cycliques sont autant de défis que les coutumes pastorales ont, pendant plusieurs siècles, relevés avec succès, en particulier par l'intégration de la mobilité comme composante du système pastoral traditionnel.

1.2. Une législation écrite embryonnaire

Sans doute la relative efficacité des systèmes pastoraux traditionnels explique-t-elle que le législateur colonial n'ait pas tout de suite ressenti le besoin de formuler une législation élaborée en matière pastorale. Mais on ne sous-estimera pas non plus les choix politiques de l'administration coloniale, qui a toujours montré sa préférence pour les populations sédentaires, plus facile à administrer, à imposer et à incorporer.

L'examen des principaux textes coloniaux et de l'après-indépendance révèle que l'intervention législative en matière pastorale est restée très limitée. C'est en réalité un ensemble de mesures disparates et généralement malveillantes qui a constitué la première base de législation pastorale en Afrique de l'Ouest. Les interventions spécifiques de l'administration en matière d'élevage ont concerné principalement les domaines techniques conventionnels: d'abord la santé animale, puis l'hydraulique pastorale.

C'est ainsi que, très tôt, les différents Etats de ouest-africains ont adopté des textes relatifs à la police zoo-sanitaire, inspirés des anciennes législations coloniales⁹. En plus des dispositions habituelles relatives à la nomenclature des maladies légalement réputées contagieuses, et de la définition des mesures à prendre en cas de constatation de telles maladies, ces textes contenaient quelques dispositions relatives à la police sanitaire des animaux aux frontières. C'est à travers la définition des mesures sanitaires aux frontières que la transhumance a été indirectement réglementée au départ. On imagine aisément, dès lors,

⁹ Décret du 7 décembre 1915 relatif à la police zoo-sanitaire des animaux en AOF, complété par l'arrêté du 29 mai 1933 réglementant la police sanitaire des animaux.

la méfiance avec laquelle le législateur colonial et celui de l'après-indépendance traiteront de la transhumance, considérée avant tout comme un facteur de propagation des épizooties à travers les frontières.

La législation forestière, pour sa part, aura des implications importantes en matière de développement pastoral. Il faut rappeler, en effet, que l'élevage ouest-africain repose principalement sur l'exploitation extensive des ressources naturelles herbacées et arborées. En fait, les pâturages traditionnels relèvent essentiellement du domaine forestier, notamment celui dit "protégé". Là encore, c'est une attitude de méfiance, voire même d'hostilité qui va guider le législateur dans sa position initiale à l'égard du pastoralisme. Considérés avant tout comme des dévastateurs de ressources forestières, les pasteurs verront leurs droits fortement limités sur les espaces forestiers, ceux classés en particulier.

Quant à l'eau, vu sa rareté et son caractère stratégique, on ne s'étonnera pas de constater qu'elle n'a guère fait l'objet d'interventions spécifiques liées au développement pastoral. Au contraire, les initiatives prises par l'administration, notamment pour la création de puits publics, perturberont les systèmes pré-existants de gestion de l'eau et de l'espace et ils conduiront même, dans bien des cas, à une dégradation grave des pâturages.

En matière foncière, enfin, la politique législative a été conduite dans l'ignorance quasi absolue des besoins spécifiques du développement pastoral. Les législations foncières de l'ancienne Afrique Occidentale Française, puis des Etats indépendants de l'Afrique de l'Ouest, ont été conçues, pour ce qui est du milieu rural, sur le fondement de la mise en valeur agricole. Or, l'activité pastorale n'était pas considéré comme une forme de valorisation de l'espace. De plus, alors que le système pastoral est dominé par la mobilité, aucune mesure n'a été envisagée, au plan foncier, en vue de la sécurisation des pasteurs.

1.3. Crise du pastoralisme et adaptations juridiques

Les évolutions qui caractériseront la situation des Etats de l'Afrique de l'Ouest, à partir des sécheresses des années 70, feront pourtant prendre conscience de la fragilité de l'élevage. Les éleveurs ont été les premières victimes de la grave crise écologique qui a durement affecté les Etats de la sous-région ouest-africaine. Or, loin de se résorber, cette crise a tendance à s'approfondir.

Alors que l'augmentation de la pression démographique contribue à la raréfaction des ressources foncières, la compétition grandissante entre les différents acteurs du développement pour la mobilisation de la terre se fait en définitive au détriment de l'élevage. En l'absence d'une transformation suffisamment rapide des techniques de production agricole (intensification), les espaces agricoles s'accroissent de manière exponentielle, englobant l'essentiel des espaces forestiers "protégés", menaçant les espaces forestiers "classés" et accaparant aussi les points d'eau. Non seulement les espaces pastoraux s'en sont trouvés gravement diminués, mais les circuits millénaires de parcours assurant la mobilité des pasteurs ont été désorganisés. L'élevage ouest-africain, dans l'indifférence quasi générale, s'est ainsi progressivement installé dans la crise.

Paradoxalement, cette crise contraste avec la place essentielle que l'on reconnaît à l'élevage dans les économies des Etats concernés¹⁰. Ce sous-secteur participe en effet à l'équilibre de la balance commerciale à travers l'exportation de ses nombreux produits (animaux, viande, cuirs, peaux, etc.). Il apporte une contribution substantielle à l'amélioration de la situation alimentaire des populations et à l'auto-suffisance alimentaire des Etats (viande, produits laitiers, etc.). Enfin, il favorise l'accroissement de la production agricole par des apports en force de travail (animaux de trait) et en éléments fertilisants du sol (fumier). L'importance économique de l'élevage s'est révélée de manière encore plus évidente en Afrique de l'Ouest depuis la dévaluation du franc CFA, qui a revalorisé les produits animaux et provoqué une reprise spectaculaire des exportations vers les pays côtiers.

Mais dès les années 80, la prise de conscience de la nécessité de reconsidérer la situation de l'élevage a progressivement gagné du terrain dans les politiques et projets de développement. L'approche purement technique du développement pastoral va céder le pas à une ouverture vers des approches plus globales d'intégration agro-sylvo-pastorale, d'aménagement du territoire et de gestion des terroirs. Ce changement d'attitude se matérialise par une évolution lente, mais certaine, des législations relatives aux ressources naturelles vers une meilleure prise en compte des intérêts spécifiques de l'élevage. On assiste même, çà et là, à l'émergence d'une véritable législation pastorale, certains pays comme la Guinée ou le Niger faisant office de pionnier en la matière.

La présente étude n'a pas la prétention de faire une analyse exhaustive de tous les textes régissant l'élevage en Afrique de l'Ouest. Elle vise surtout à attirer l'attention sur les carences des politiques législatives dans le domaine du pastoralisme et invite à prospecter les directions porteuses de solutions pour une meilleure prise en compte du pastoralisme par le droit des ressources naturelles. L'étude s'appuiera sur l'exemple de quelques pays sahéliens -Burkina, Niger, Sénégal- et côtiers - Bénin, Guinée.

1.4. Notion de législation pastorale

L'intervention du législateur dans le domaine du pastoralisme est aujourd'hui en pleine construction. Elle n'a pas encore atteint un degré de cohérence et de maturité suffisant pour se constituer en un droit autonome. Mais l'intérêt croissant des juristes pour les questions pastorales et l'élaboration de normes de plus en plus complètes en la matière conduisent à penser que l'on s'oriente progressivement vers l'affirmation d'un véritable droit pastoral.

Comme pour toute matière nouvelle, il est important de préciser le champ d'investigation et de délimiter la sphère d'intérêt par rapport aux questions voisines. Que faut-il entendre par législation pastorale? Celle-ci est constituée par l'ensemble de la production normative -législative et réglementaire- relative au pastoralisme. Mais il n'existe pas de

¹⁰ En 1984 déjà, on évaluait les effectifs bovins des Etats membres du CILSS à plus de 19 millions de têtes: Gagny TIMBO et Hubert OUEDRAOGO. *Etude sur la problématique de la transhumance dans les pays du CILSS*. CILSS, Ouagadougou, 1990. Au Burkina, on estime que l'élevage participe pour plus de 39 pour cent au PIB. Le capital cheptel est estimé à 215 milliards FCFA en 1991: Sitta BARRY. *Harmonisation des textes législatifs et des règlements en matière de gestion des ressources pastorales*. Rapport du Burkina Faso, PRASET-GTZ, Ouagadougou, 1994.

définition juridique du pastoralisme. C'est donc, sans doute, à une définition technique qu'il conviendra de recourir. On optera cependant, par souci de précision, pour un essai de définition générique à partir d'une analyse étymologique.

La notion de pastoralisme est dérivée de l'adjectif pastoral, issu du mot latin "pastor", qui signifie berger. L'adjectif pastoral vient lui-même du mot pâture, issu du latin "pascere", qui signifie paître. Dans son sens originel, le pâturage désigne l'action de faire paître le bétail. On parle de pacage pour la pâture des moutons en forêt et de panage pour la pâture des porcs. Par extension, le pâturage désigne les lieux ou espaces où les animaux pâturent, s'alimentent. Dans un sens très large, l'adjectif pastoral désigne ce qui est relatif à l'élevage nomade ou transhumant.

Ces quelques considérations sommaires permettent de convenir, dans le cadre de la présente étude, de la définition suivante: le pastoralisme est un **mode d'élevage traditionnel consistant à assurer l'alimentation du bétail par l'exploitation des ressources naturelles.**

Ce qui semble caractériser le pastoralisme, ce sont d'abord ses origines séculaires. Le pastoralisme actuel est le mode d'élevage pratiqué par les populations africaines depuis la nuit des temps. Il sera donc un lieu privilégié d'expression des coutumes ancestrales et sera intimement lié à la culture même des groupes ethniques qui pratiquent cette activité. En d'autres termes, le pastoralisme n'est pas seulement un mode de production, c'est aussi un mode de vie.

La mobilité des animaux est un autre trait caractéristique du pastoralisme. Dépendant quasi exclusivement des ressources naturelles, les éleveurs doivent s'adapter, par la mobilité de leurs troupeaux, au rythme des saisons et à l'état des ressources naturelles disponibles (l'eau, notamment). Ainsi, une situation d'abondance des ressources naturelles toute l'année donne naissance à un "pastoralisme sédentaire" caractérisé par des déplacements limités au sein d'un même terroir. Une pénurie saisonnière de ressources donne lieu au développement d'un "pastoralisme transhumant" caractérisé par des déplacements de plus ou moins grande amplitude.

A partir de la notion de pastoralisme, on peut convenir que l'étude de la législation pastorale s'intéressera, d'une part, aux problèmes liés à l'exploitation pastorale des ressources naturelles; d'autre part, à la problématique plus large de la sécurisation foncière d'une activité qui ne dispose pas, dans la plupart des cas, d'espaces spécialisés pour s'exercer. La perspective sera, en définitive, celle de chercher à créer des conditions juridiques et institutionnelles favorables à la survie et à la transformation d'un élevage traditionnel, aujourd'hui gravement menacé par la crise résultant des nombreuses mutations qui affectent tant l'environnement que la société elle-même.

La législation pastorale, ainsi conçue, ne se confond pas avec la législation de l'élevage. Celle-ci concerne des questions variées relatives à la production animale intensive comme extensive, elle traite des problèmes de santé animale, de commercialisation ou d'exportation du bétail, etc., autant d'aspects qui n'entreront pas dans le champ de la présente étude.

Enfin, en Afrique, on ne peut étudier la législation en général et la législation pastorale en particulier en ignorant que, dans bien des cas et pour diverses raisons, les textes juridiques

sont loin d'être effectifs. Cette situation invite à prêter davantage attention aux coutumes pastorales qui, malgré leur affaiblissement consécutif aux transformations profondes de l'environnement et des sociétés, continuent néanmoins à gérer le vécu des relations des pasteurs avec les ressources naturelles.

2. COUTUMES PASTORALES

2.1. Le dualisme juridique en matière pastorale

L'étude des coutumes pastorales est incontournable pour une bonne compréhension des problèmes juridiques du développement pastoral en Afrique. En effet, le pastoralisme ouest-africain tire ses origines des temps les plus reculés. Pour certaines communautés ethniques comme les Peuhls, l'élevage est une spécialisation très ancienne. Chez certains groupes, l'activité pastorale est plus ou moins fortement associée avec l'agriculture; mais d'autres groupes, moins nombreux, la pratiquaient exclusivement¹¹.

L'environnement particulièrement difficile dans lequel s'exerce le pastoralisme (fragilité des pâturages, rareté de l'eau, calamités naturelles périodiques) a amené les communautés pastorales africaines à mettre en place un système pastoral adapté au milieu, dont la fonction essentielle était de maîtriser les nombreux risques écologiques auxquels le bétail était exposé. De même, ce système traditionnel, évoluant dans un contexte d'intégration entre agriculture et élevage, visait à limiter les conflits entre utilisateurs différents des mêmes ressources naturelles.

La capacité de surmonter efficacement les risques écologiques majeurs et la maîtrise des situations conflictuelles sont, en réalité, autant de révélateurs de l'existence, au sein des communautés pastorales traditionnelles africaines, d'un corps de principes, d'usages et de coutumes relatifs au pastoralisme. L'avantage de ces coutumes et usages pastoraux est leur adaptation aux conditions particulières du milieu, tant social que naturel. Cet atout a permis aux coutumes de survivre à travers le temps et de continuer, aujourd'hui encore, à influencer pour l'essentiel les pratiques et les comportements des communautés pastorales.

La coutume est généralement définie comme un ensemble de règles anciennes, non écrites, considérées comme obligatoires par un groupe qui s'y soumet alors volontairement. De manière plus fine, on pourrait assimiler la coutume à l'expérience heureuse de la société, dans les domaines tenus par elle pour vitaux: c'est ce que les ancêtres ont toujours fait avec succès. C'est dire que les coutumes pastorales sont le résultat d'un long et minutieux processus de sélection de pratiques, de relations et de décisions expérimentées par la communauté et ayant fait la preuve de leur efficacité.

L'étude des coutumes pastorales africaines ne répond ni à une recherche d'érudition sur l'histoire des communautés africaines, ni à un désir nostalgique d'idéalisation de leur passé. Il s'agit d'une exigence méthodologique visant à se tenir, dans l'analyse et la construction

¹¹ Le pastoralisme pur, pratiqué dans la partie sahélo-saharienne et nord-sahélienne de l'Afrique par des groupes tels que les Tamachek, concerne principalement les espèces camélines.

juridique, le plus près possible des réalités du terrain. Pour une part essentielle, en effet, les coutumes pastorales continuent encore à faire partie du vécu quotidien des populations rurales ouest-africaines.

2.2. Les communautés pastorales en Afrique de l'Ouest

On ne peut avoir une compréhension claire des coutumes pastorales sans les rattacher aux particularités ethniques et culturelles des communautés qui les ont secrétées. Or ces communautés pastorales sont diverses, même si le groupe Peuhl semble occuper une place prépondérante en Afrique de l'Ouest.

Au Mali, l'élevage est pratiqué par les Maures, les Touareg, les Peuhl, les Bambara et les Sarakolé, chaque groupe organisant de manière spécifique son activité. Au Niger, en plus des Maures et des Peuhl, il y a les Toubou et les Arabes. Au Burkina Faso et au Bénin, l'élevage est principalement une spécialité de l'ethnie Peuhl; quelques groupes minoritaires, tels que les Karaboro, ont une tradition ancienne de pratique de l'élevage bovin.

Les communautés pastorales sont, dans de nombreux pays, marginalisées en raison du fait que leur culture et leur mode de vie les singularisent à tel point qu'elles sont mal considérées et souvent désignées comme bouc émissaire pour masquer les difficultés des autres. Au Burkina Faso, par exemple, de nombreux groupes prescrivent un interdit strict de mariage avec les Peuhl. Cet interdit repose sur le préjugé, fortement ancré dans beaucoup de sociétés d'agriculteurs, que ce qui confère noblesse, dignité et sécurité à l'individu comme au groupe, c'est le travail de la terre et l'attachement au terroir. Or le pasteur ne travaille pas la terre ou, en tout cas, ne vit pas du travail de la terre. Bien plus, sa vie est faite de mobilité incessante, chose difficile à comprendre dans des sociétés où le culte des ancêtres fondateurs et de la terre qu'ils ont originellement défrichée (la terre des ancêtres) gouverne les aspects essentiels de l'existence.

Cependant, avec beaucoup d'habileté et de patience, les communautés pastorales et agricoles ont su tisser entre elles des relations de fraternité et de collaboration, fondées notamment sur la "parenté à plaisanterie"¹².

2.3. Le pastoralisme, plus un mode de vie qu'un système de production

L'élevage traditionnel africain présente certaines particularités qui, au premier abord, peuvent surprendre l'observateur étranger. On ne peut véritablement comprendre ces traits particuliers de l'élevage traditionnel qu'en recherchant la signification particulière que les sociétés concernées donnent à cette activité. Il faut également préciser les relations entre le pastoralisme et les autres activités sociales et productives.

¹² Au Burkina, par exemple, Peuhl pasteurs et Bobo agriculteurs, que les premiers fréquentaient à l'occasion des transhumances saisonnières, se considèrent comme des "parents à plaisanterie". Cette parenté particulière donnait à chaque communauté des droits sur l'autre et permettait généralement de médiatiser les nombreux rapports conflictuels entre les deux communautés.

Dans la conception juridique civiliste d'inspiration occidentale, le rapport entre l'homme et l'animal s'analyse fondamentalement comme une relation d'appropriation privative. On a, d'une part, un sujet de droit -le propriétaire- et, d'autre part, un objet de droit -le bien, l'animal. La relation entre l'homme et l'animal est donc principalement d'ordre économique.

Dans les sociétés traditionnelles des pasteurs de Afrique de l'Ouest, il en va autrement. Certes, l'animal y est également considéré comme un bien, c'est-à-dire un élément important du patrimoine, mais il n'est pas que cela. Dans ces sociétés, l'élevage peut être envisagé, d'abord, comme une activité économique dont l'objectif premier est de permettre aux individus de se prémunir contre les risques de l'imprévu. C'est en quelque sorte une épargne constituée par chaque famille afin de faire face aux difficultés éventuelles et un placement réalisé en vue d'un mieux-être.

Mais l'élevage est surtout considéré comme une activité sociale et même culturelle. Chez les communautés pastorales sahéliennes profondément islamisées, l'élevage était même considéré comme une activité recommandée à tout croyant par le prophète, qui l'avait lui-même pratiquée¹³. Bien plus, l'élevage peut être considéré comme le mode de vie caractéristique de la plupart communautés pastorales africaines. C'est par cette activité que les familles pouvaient acquérir prestige et considération sociale¹⁴.

La fonction sociale et culturelle de l'élevage est également révélée par la place essentielle qu'occupe l'animal dans toutes les manifestations importantes de la vie de la communauté. Qu'il s'agisse de mariage, de baptême ou de mort, l'animal sera toujours sollicité, tantôt comme prix de la dot, tantôt comme moyen de sacrifice. Dans la société traditionnelle Peuhl, la dot était toujours payée par une remise d'animaux¹⁵. Toutes ces considérations justifient que l'homme Peuhl, dans la société traditionnelle, estime comme un devoir moral et une marque de responsabilité le fait de toujours posséder des animaux afin de toujours être en mesure d'honorer ses engagements sociaux.

L'éleveur traditionnel pratique généralement son activité dans des conditions particulièrement aléatoires. La multitude et la gravité des risques écologiques, alimentaires et sanitaires auxquels son activité est exposée oblige l'éleveur à placer la recherche de la sécurité au premier rang de ses préoccupations. La logique sécuritaire des communautés pastorales s'exprime, au grand dam des techniciens de l'élevage, notamment à travers la recherche du plus grand nombre de têtes de bétail. Un troupeau important constitue en effet, du point de vue de l'éleveur traditionnel, le meilleur moyen de supporter convenablement les risques toujours présents de pertes dus aux épizooties ou aux crises alimentaires. Il faut ajouter à ces considérations le fait que l'éleveur doit à tout moment disposer d'un troupeau

¹³ Marouane Tidiane DIALLO. *Les coutumes pastorales de la Guinée*, FAO, Rome, 1992.

¹⁴ Hubert OUEDRAOGO. *Elaboration du Code pastoral de la Guinée*, Deuxième rapport intérimaire, FAO, Rome, 1992.

¹⁵ Au Fouta Djallon en Guinée, le mariage d'une jeune fille devait être consacré par la remise d'une génisse et d'un petit ruminant. Lorsqu'il s'agissait du remariage d'une femme veuve ou divorcée, la dot se limitait à un petit ruminant. Chez les Peuhl du Wassoulou, le prix de la dot est beaucoup plus élevé: le mariage d'une jeune fille nécessite la remise à sa famille de sept boeufs, sept moutons et sept chèvres: Marouane T. DIALLO, précité.

suffisant pour parer aux situations imprévues dans sa famille (maladies, scolarisation d'enfants, etc.).

2.4. De quelques pratiques coutumières

Les coutumes pastorales en Afrique de l'Ouest sont très diverses. D'un Etat à un autre, mais aussi à l'intérieur d'un même Etat, les pratiques en vigueur ont leurs spécificités propres. En fait, les systèmes pastoraux traditionnelles traduisent la complexité avec laquelle les communautés pastorales organisaient leur rapport à l'espace et recherchaient l'utilisation optimale des rares ressources naturelles disponibles.

Au Mali, par exemple, on peut distinguer quatre grands systèmes pastoraux en fonction des zones du pays, des ethnies concernées et du mode d'occupation de l'espace. Il s'agit du système d'élevage pur, pratiqué par les Maures et Touareg; du système d'élevage associant la culture sèche, pratiqué par l'ensemble des ethnies -Maures, Peuhl, Bambara, Sarakolé, etc.-à l'exception des Touareg; du système d'élevage associant culture irriguée et pâturage de décrue, pratiqué principalement par les Peuhl; et du système agro-pastoral pratiqué par l'ensemble des ethnies à l'exception des Touareg et des Maures.

Les systèmes d'élevage pur organisent des mouvements d'animaux fondés sur un cycle annuel et à partir d'un point d'eau de saison sèche. Les systèmes d'élevage et de culture associés organisent des mouvements d'animaux fondés sur un cycle saisonnier, à partir d'un centre constitué par un village. Les systèmes d'élevage associant culture irriguée et pâturages de décrue reposent sur une organisation rigoureuse de la transhumance en étapes situées à des périodes parfaitement définies. Enfin, le système agro-pastoral est caractérisé par des mouvements d'animaux de faible amplitude autour d'un village¹⁶.

2.4.1. Gestion coutumière des pâturages

Dans l'élevage traditionnel, les pâturages naturels constituent l'essentiel des sources d'alimentation des troupeaux. L'exploitation de ces pâturages est considérablement limitée par la faible disponibilité des ressources en eau, qui oblige les éleveurs à pratiquer une transhumance de plus ou moins grande amplitude.

Les systèmes fonciers traditionnels africains, à quelques exceptions près, ne connaissent pas de spécialisation exclusive des espaces en tant que pâturages. Les pâturages peuvent alors, dans la conception traditionnelle, être définis comme l'ensemble des espaces non actuellement valorisés par une activité agricole, sauf certains espaces particuliers tels que les bois sacrés.

Une telle absence de spécialisation pourrait être considéré comme favorable aux pasteurs, dans la mesure où tous les espaces qui ne sont pas en culture leur sont en principe ouverts. Mais, à l'analyse, il apparaît qu'elle expose à terme l'éleveur à des risques

¹⁶ G. KOUMA. *Harmonisation des textes législatifs et des règlements en matière de gestion des ressources pastorales*, Rapport national du Mali, PRASET-GTZ, Ouagadougou, 1994, p. 5.

d'insécurité dans l'accès aux pâturages. En cas de raréfaction des terres, l'activité pastorale sera la première victime, en ce sens que toute terre non cultivée pourra être mise en culture. On assistera alors à un rétrécissement irréversible, voire même à une disparition des pâturages, si aucune mesure n'est prise pour arrêter la progression du front de colonisation agraire.

Il faut cependant observer l'existence, dans les terroirs contrôlés par les communautés pastorales elles-mêmes, d'un système traditionnel d'affectation des terres, visant à favoriser la co-existence de l'agriculture et de l'élevage. Dans le Nord du Burkina Faso, par exemple, une distinction est faite entre les terres dites "bolaare" et les terres dites "seeno". Les "seeno" ou terres sablonneuses, plus propices à la culture du petit mil, étaient réservées aux activités agricoles, pendant que les "bolaare" ou terres argileuses étaient réservées au pâturage. Les terres de culture étaient situées à proximité des habitations, pendant que les terres de pâturage étaient situées à l'écart du village. L'exploitation des terres de culture était individuelle, pendant que l'exploitation des terres de pâturage était collective. Dès les premiers semis en saison pluvieuse, les animaux sont conduits sur les terres de pâturage, à l'écart des cultures. Après les récoltes, les animaux sont ramenés dans le village où ils peuvent exploiter les résidus de récolte sur les terres de culture¹⁷. C'est un consensus social très fort, lié à la force de la coutume et des traditions, qui garantissait l'observation d'un tel système de zonage traditionnel en fonction des activités essentielles de la communauté.

Les communautés d'agriculteurs ont tendance à penser que l'éleveur est une personne sans terre, tant la mobilité semble caractériser son activité! Mais cette mobilité ne signifie nullement absence de droits sur la terre. Au Niger, l'analyse des systèmes fonciers pastoraux traditionnels a permis de mettre en lumière la notion traditionnelle de terroir d'attache. Le terroir d'attache est celui utilisé par les populations pour leurs activités pastorales quotidiennes. Il leur sert de base et elles y passent la majeure partie de l'année. Le terroir d'attache est exprimé par les populations nigériennes en termes d'auto-limitation, comme "les endroits que nous ne dépassons pas"¹⁸.

Les communautés pastorales exercent sur les ressources de leur terroir d'attache une maîtrise foncière effective. Cette maîtrise ou appropriation foncière n'est cependant pas de nature exclusive. Les communautés pastorales disposent de droits d'accès prioritaires exercés collectivement sur les ressources relevant de leur terroir d'attache; dans le même temps, elles réservent un droit d'accès aux groupes allochtones sur une base consensuelle et contrôlée. C'est notamment à travers le régime de l'utilisation des points d'eau que les communautés pastorales conservaient le contrôle de l'accès à leurs pâturages par les groupes allochtones.

¹⁷ Hubert M.G. OUEDRAOGO, *Le régime foncier dans le Sahel Burkinabe*, CNLD-UNSO, Ouagadougou, 1991.

¹⁸ Ali MOUSSA, *Harmonisation des textes législatifs et règlements en matière de gestion des ressources pastorales*, Rapport national du Niger, PRASET-GTZ, Ouagadougou, 1994.

2.4.2. Gestion coutumière des ressources en eau

L'accès à l'eau et le droit d'abreuvement des troupeaux constituaient une dimension fondamentale du droit coutumier pastoral. De manière générale, les ressources en eau sont considérées dans les sociétés traditionnelles de l'Afrique de l'Ouest comme étant des ressources communes à tous. Par conséquent, le principe de base en vigueur est celui du droit pour tout éleveur d'accéder à un point d'eau en vue d'y abreuver ses animaux.

Cependant, une distinction doit être établie, dans l'analyse du régime traditionnel de l'eau, entre les points d'eau naturels et les puits réalisés par les communautés. Les points d'eau naturels (mares, rivières, etc.) sont d'accès libres. Tout éleveur, qu'il soit autochtone ou étranger au terroir, a le droit d'y abreuver ses animaux, sous réserve de ne pas abuser de son droit ou de ne pas faire du gaspillage. Quant aux puits, une distinction est observée dans le sahel burkinabe entre les puits non permanents et les puits permanents. Les puits non permanents sont, comme les points d'eau naturels, d'accès libre. Les puits permanents ne sont accessibles qu'après autorisation du propriétaire.

Dans tous les cas, l'abreuvement des animaux devait être fait sans gaspillage et sans abus. D'où un droit de contrôle exercé par la communauté sur les points d'eau relevant de son terroir d'attache. Les systèmes de contrôle consistent généralement à réglementer la durée du séjour d'un troupeau autour d'un point d'eau. Une durée maximale de séjour, déterminée en fonction de la disponibilité en eau et de l'importance des troupeaux, est fixée pour chaque éleveur transhumant. A l'intérieur de ce délai, l'éleveur peut librement abreuver ses animaux. Au-delà, il est tenu de quitter immédiatement le point d'eau et donc, en réalité, les limites du terroir, puisqu'il n'y a d'exploitation possible d'un pâturage qu'en fonction de la disponibilité en eau.

On voit ainsi comment, de manière indirecte, le contrôle des points d'eau permettait le contrôle du foncier, des pâturages et de la capacité de charge et comment, en définitive, il assurait une exploitation durable des ressources pastorales.

2.4.3. Mobilité des animaux et règlement des conflits

L'élevage traditionnel est un élevage de type extensif, fondé sur la mobilité des animaux. La mobilité des animaux était le moyen d'exploiter de manière optimale les ressources pastorales, caractérisées par leur rareté et leur très grande sensibilité aux facteurs climatiques. La mobilité des animaux était accessoirement utilisée pour permettre des échanges commerciaux et pour maintenir des relations entre la communauté et les différents membres de la famille éparpillés à travers un très vaste territoire, ou même pour entretenir les liens d'une communauté de pasteurs avec d'autres communautés étrangères.

La transhumance était une activité parfaitement organisée et totalement intégrée au système de production global. Au Mali, le fameux "Code de la Dina", relevant du "droit coutumier islamisé", est une illustration de l'organisation rigoureuse des animaux en transhumance. C'est ainsi que, à l'intérieur des territoires, de puissants chefs appelés "Dioro" étaient responsables du déroulement de la transhumance, notamment de l'exploitation des parcours et de la présence des troupeaux. Le Code organisait les sorties et entrées des

animaux dans le Delta central du fleuve Niger, avec réglementation des effectifs autorisés. Il prévoyait les "bourti", ou pistes de passage des animaux, de même que les "billé", gîtes d'étapes de la transhumance¹⁹.

Avant tout départ en transhumance, les communautés d'éleveurs procédaient à la prospection préalable du terrain, par l'envoi d'un éclaireur chargé de s'informer sur l'état des pâturages, des points d'eau et des pistes de transhumance. Ils négociaient leur arrivée dans les différents sites d'accueil, notamment en ce qui concerne la période souhaitable d'arrivée et les conditions de séjour. Ainsi, chaque éleveur transhumant avait, dans la zone d'accueil de la transhumance, un hôte qui le recevait, à qui il offrait des cadeaux, avec qui il établissait des contrats de fumure et qui assurait sa défense au sein de la communauté. Ce "parrain" pouvait être un pasteur déjà installé ou, le plus souvent, un agriculteur autochtone.

Le "parrain" est le garant du séjour légitime de l'éleveur dans le terroir d'accueil. En cas de difficulté, il jouera le rôle de médiateur auprès des responsables de la communauté. Une fois régulièrement introduit dans le terroir, en respectant toutes les hiérarchies et procédures locales, l'éleveur bénéficie d'une légitimité et d'une protection dans l'exploitation des ressources pastorales du terroir d'accueil.

Pour permettre le déplacement aisé des animaux, les sociétés traditionnelles observaient le respect des couloirs de passage, des pistes de transhumance et des pistes à bétail. Le consensus fondé sur le respect de la coutume permettait de garantir une circulation sans heurts des animaux. Chaque agriculteur s'interdisait d'obstruer l'accès à l'eau ou de gêner le passage des animaux entre les champs. La pression sociale était suffisamment forte pour obliger tout le monde à respecter les règles ainsi établies.

Les conflits entre éleveurs et agriculteurs ont existé de tout temps dans la société traditionnelle. Mais l'organisation effective de la transhumance, les relations sociales entretenues entre éleveurs et populations d'agriculteurs, la faible pression démographique humaine et animale sur l'espace, tous ces facteurs conjugués contribuaient à maintenir les conflits dans des limites raisonnables. Les conflits étaient donc gérés avec une relative efficacité.

La technique privilégiée de règlement des conflits était la conciliation. En cas de dégâts, l'agriculteur devait d'abord identifier le propriétaire des animaux. Celui-ci reconnaissait les dégâts et s'engageait à réparer le dommage causé. Dans certaines sociétés, en Guinée par exemple, il existait des mécanismes d'évaluation des dégâts. Dans tous les cas, l'arbitrage était réalisé par les chefs de la communauté concernée. Le souci de maintenir de bonnes relations entre les deux groupes, l'intervention des différents "parrains" et l'esprit de conciliation caractéristique des sociétés traditionnelles africaines permettaient généralement de trouver une solution acceptable au litige.

Au Niger, une forme particulière de gestion préventive des conflits était constituée par les forums périodiques entre éleveurs. Ces rencontres, dont les origines remonteraient à un

¹⁹ Mouslim MAIGA, *Etude sur le recensement des systèmes traditionnels de gestion des ressources pastorales dans les pays partenaires du PRASET*. PRASET-GTZ, Ouagadougou, 1994.

passé lointain, se tenaient à l'occasion des cures salées et des retours de transhumance. Les responsables coutumiers mettaient à profit ces rencontres pour récompenser les meilleurs éleveurs - ceux qui avaient causé le moins de dégâts aux cultures- et pour échanger des informations sur le déroulement de la transhumance.

Finalement, on peut dire que les sociétés pastorales disposaient bien d'un corps cohérent de règles régissant tous les aspects de l'activité pastorale. La connaissance des coutumes pastorale reste encore aujourd'hui très importante, notamment en vue de l'amélioration et de l'adaptation des législations modernes.

3. LEGISLATIONS PASTORALES

Faut-il véritablement parler de législation pastorale dans les pays de l'Afrique de l'Ouest? On est en droit de se le demander au regard de l'état des textes juridiques spécifiquement consacrés au pastoralisme. A quelques exceptions près, en effet, l'essentiel des dispositions législatives et réglementaires intéressant le développement pastoral se trouve dispersé dans des textes divers, comme ceux ayant trait aux forêts, au régime de l'eau, à la police zoo-sanitaire ou à l'aménagement du territoire, etc.

Depuis les années 90, cependant, des tendances nouvelles sont perceptibles dans le domaine de la politique législative pastorale. On peut souligner, en particulier, l'orientation vers la prise en compte du pastoralisme dans les principaux textes relatifs aux ressources naturelles, notamment foncières (cas du Niger) ou forestières (cas du Sénégal). Une autre tendance se manifeste par l'élaboration de dispositions sectorielles spécialement consacrées au pastoralisme (cas du Burkina Faso avec les aménagements pastoraux, ou du Bénin avec la réglementation de la vaine pâture). La tendance la plus audacieuse va jusqu'à la formulation d'un véritable Code pastoral (cas de la Guinée).

Mais la législation pastorale demeure une législation en formation, dont les principes fondamentaux ne sont pas encore définitivement forgés. C'est pour cela que, sur plusieurs points pourtant essentiels, tels que celui de la sécurisation foncière, un puissant effort de justification conceptuelle reste à mener.

La législation pastorale est à des niveaux de développement très divers dans les Etats ouest-africains et les orientations adoptées sont également très variées. Le législateur burkinabe a opté, s'agissant du développement pastoral, pour une approche reposant sur la politique d'aménagement du territoire. Au Mali, où les textes en vigueur traitant du pastoralisme sont peu nombreux, des réflexions ont été engagées depuis la fin des années 80 en vue de la préparation de textes proprement pastoraux. Quant au Niger, faisant oeuvre originale, il s'est orienté vers un effort de sécurisation des activités pastorales, dans le cadre de l'élaboration de sa législation foncière. Il faut aussi citer l'expérience du Bénin qui, en tant que pays d'accueil de la transhumance -et donc très sensible aux problèmes du pastoralisme-, a élaboré un ensemble intéressant de mesures relatives à la transhumance, à la vaine pâture et au règlement des conflits. Enfin, on évoquera l'initiative guinéenne d'élaboration d'un Code pastoral abondant, de manière globale, l'ensemble des questions du développement pastoral.

Plutôt qu'un exposé linéaire des différentes législations pastorales, on en donnera ci-après une présentation thématique, en analysant les options fondamentales de gestion des problèmes généraux du développement pastoral par les législations ouest-africaines.

3.1. Gestion des pâturages

3.1.1. Définition des pâturages

En matière de législation pastorale, il est important de définir, avec le plus de précision possible, ce que l'on entend par pâturages. C'est sans doute là une condition préalable pour assurer une meilleure protection de ces ressources. Pourtant, la notion de pâturage reste relativement imprécise dans les différentes législations. Dans l'ensemble, il y a une carence de définition substantielle à cet égard. Deux approches principales sont utilisées par les législateurs ouest-africains pour définir les pâturages: énumératives et négatives.

Dans les approches énumératives, une série d'espaces est désignée par la loi comme constituant des pâturages. Ainsi, le législateur burkinabe, dans les textes de 1991 portant réorganisation agraire et foncière, s'est risqué à une définition des pâturages²⁰. Sont considérés comme tels: (i) les espaces naturels traditionnellement destinés à la pâture des animaux; (ii) les zones pastorales déjà aménagées; (iii) les prairies aménagées pour la production de plantes fourragères et semencières; (iv) les zones forestières ouvertes à la pâture des animaux domestiques; (v) les terres laissées en jachère, avec l'autorisation des détenteurs de titres ou droits de jouissance y afférents et sous réserve que leur exploitation à des fins de pâture ne porte préjudice aux champs de culture environnants²¹.

Les zones aménagées évoquées par le texte concernent des espaces délimités et équipés par l'Etat et spécialement affectés à la production pastorale. L'article 22 de la Zatu portant réorganisation agraire et foncière prévoit, en effet, que dans un but d'intégration des différentes activités menées en milieu rural, il sera réservé dans les zones à aménager des espaces pastoraux²². Pour ce qui est de la catégorie des prairies aménagées pour la production fourragère, on peut penser qu'il s'agit des espaces privés aménagés à des fins pastorales. Dès lors, la prudence s'impose car des espaces privatifs ne peuvent se voir appliquer le même régime juridique que les espaces d'utilisation commune que sont en général les pâturages traditionnels.

Dans la législation actuellement en vigueur au Burkina, les "zones forestières ouvertes à la pâture des animaux" désignent le domaine forestier "protégé", car les droits d'usage dans les forêts classées excluent tout droit de pâture. Quant aux jachères, elles sont également relativement identifiables. On notera cependant, comme restriction au droit de pâturage, la nécessité d'obtenir l'autorisation préalable du propriétaire qui, en pratique, sera difficile à

²⁰ Zatu du 4 juin 1991 portant réorganisation agraire et foncière et Kiti du 4 juin 1991 portant application de la réorganisation agraire et foncière.

²¹ Kiti du 4 juin 1991, article 716.

²² Les articles 64 à 72 du Kiti du 4 juin 1991 déterminent les différents travaux et infrastructures à réaliser dans le cadre de ces aménagements.

mettre en oeuvre. On peut se demander aussi si le législateur n'a pas fait ici une confusion entre jachères et pâturages post-cultureaux.

Reste à préciser ce que l'on entend par la notion d'espaces traditionnellement destinés à la pâture des animaux. Cette catégorie est particulièrement pertinente dans les zones de tradition pastorale dominante où, on l'a souligné, existait un zonage traditionnel de l'espace. En zone agricole, cependant, on aura quelque difficulté à donner un contenu précis à la notion, vu l'absence de spécialisation de l'espace, les mêmes espaces étant alternativement utilisés comme champ et comme pâturage.

Si l'approche énumérative a le mérite de tenter de donner un contenu précis à la notion de pâturage, elle présente cependant le risque de recevoir une interprétation restrictive et d'exclure, de ce fait, tous les autres espaces potentiels de pâture qui n'auront pas été intégrés dans l'énumération légale.

La législation béninoise adopte une démarche plus systématique dans son essai de définition des pâturages. Elle en distingue quatre types²³: (i) les pâturages naturels ou parcours pastoraux, qui constituent l'ensemble des espaces naturels libres traditionnellement destinés à la pâture des animaux; (ii) les jachères ou espaces cultivables laissés au repos ou non exploités; (iii) les pâturages artificiels aménagés pour la production de fourrages ou réservés à cet effet; (iv) les pâturages post-cultureaux, surfaces cultivées entièrement libérées des récoltes, constituées par les restes des sous-produits agricoles (paille, foin, etc.).

Très souvent, on s'efforce de contourner la difficulté par la mise en oeuvre d'une approche négative, donc résiduelle. Dans celle-ci, est pâturage tout espace naturel non cultivé. Une telle approche, quoique favorable à une interprétation extensive du domaine pastoral, représente un certain danger pour l'amélioration de la sécurité foncière des éleveurs, en ce qu'elle perpétue l'idée qu'il n'y a aucune nécessité de spécialiser l'espace pastoral. Dans ces conditions, les éleveurs continueront d'être considérés comme des acteurs simplement tolérés, sans droit spécifique garanti sur l'espace. Leur activité ne serait alors prise en compte que lorsque les intérêts des autres activités seront satisfaits.

Le projet de Code pastoral de la Guinée opte pour une acception qui tente de faire la synthèse de plusieurs approches. Il adopte une définition générique, complétée par une énumération énonciative. Ainsi sont définis comme pâturages, par ce texte, l'ensemble des espaces non clos habituellement utilisés à des fins pastorales, ainsi que les espaces spécialement aménagés à cet effet. Sont désignés, à titre indicatif, comme étant des pâturages les espaces forestiers ouverts au parcours des animaux, les espaces agricoles non clos laissés en jachère et les espaces agricoles non clos après enlèvement des récoltes. On notera que l'absence de clôture est considérée comme laissant présumer le droit accordé par le propriétaire de laisser pâturer les animaux. La clôture est interprétée, par contre, comme une affirmation claire du droit du propriétaire d'exclure le pâturage de sa terre.

²³ Loi du 21 novembre 1987 portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et de la transhumance.

3.1.2 Droit d'accès aux pâturages

La difficulté de définir la notion de pâturage est liée, en réalité, au fait que très peu d'espaces sont spécialisés au profit de l'élevage. Les mêmes espaces sont alternativement exploités par des utilisateurs différents, tantôt pour l'agriculture, tantôt pour l'élevage. La conséquence de cette situation est que l'accès aux pâturages est considéré comme une simple tolérance à l'égard des pasteurs et non comme un droit. La question importante à laquelle ne répondent pas la plupart des législations pastorales est effectivement celle de la reconnaissance et de la garantie, au profit des pasteurs, de droits stables sur l'exploitation des ressources naturelles, que l'on pourrait appeler droits d'usages pastoraux.

La reconnaissance de ces droits ne doit pas être, du reste, systématiquement envisagée en termes de propriété. C'est le choix que le législateur nigérien a décidé d'opérer. Le Code rural²⁴ pose d'abord le principe général du droit d'accès libre aux ressources naturelles au profit des éleveurs. Entendues dans leur sens le plus large, les ressources naturelles désignent ici tant les pâturages que les points d'eau. Le droit d'accès reconnu aux éleveurs sur les pâturages est un droit d'usage exercé en commun. L'utilisation exclusive n'est d'ailleurs pas prévue, en général, par les législations nationales en ce qui concerne les parcours pastoraux.

Malgré le rejet de l'usage exclusif, la loi nigérienne admet le principe de l'usage prioritaire. Sur le domaine de leur terroir d'attache, les éleveurs disposent d'un droit d'usage prioritaire sur les pâturages qui s'y trouvent, sans exclure pour autant le droit d'usage des autres communautés. Sur les terres des autres terroirs, les pasteurs continuent à se voir reconnaître le droit d'accès aux ressources naturelles, mais seulement dans la limite des ressources disponibles. L'exploitation des ressources pastorales est faite en commun, avec toutefois des possibilités d'attribution foncière privative dans les cas où une installation pérenne est nécessaire.

Dépendant quasi exclusivement de l'exploitation des ressources naturelles, le pastoralisme africain est particulièrement concerné par les régimes forestiers. En raison de la définition traditionnellement large du domaine forestier, les pâturages naturels se retrouvent en définitive soumis, pour l'essentiel, au régime forestier. Le droit de pâturer est explicitement reconnu dans la plupart des législations forestières des Etats. Mais l'accès aux pâturages forestiers dépendra de l'importance des droits d'usage reconnus aux éleveurs sur ce domaine.

L'étendue des droits d'usage pastoraux dépend d'abord du type de forêt concernée. La majorité des législations établissent la distinction classique entre domaine forestier classé et domaine forestier non classé ou protégé. Les forêts classées sont celles qui sont placées sous un régime restrictif de protection par un texte de classement, pendant que les forêts non classées sont les espaces forestiers qui n'ont pas fait l'objet d'une mesure de classement. De fait, les forêts protégées incluent la plus grande partie des espaces de terroirs, donc l'essentiel les pâturages naturels.

²⁴ Ordonnance du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural.

Dans les forêts classées, les droits d'usage sont définis de manière très limitative. En général, les droits d'usage reconnus aux populations sont énumérés de manière limitative, en excluant le plus souvent le pâturage et le parcours du bétail²⁵. En outre, la quasi totalité des législations forestières interdisent de manière absolue le pâturage dans les parcs nationaux et les réserves de faune. On peut observer, cependant, une tendance progressive à l'assouplissement de ces restrictions.

Certains textes, plus prudents, préfèrent laisser la définition des droits d'usage au texte de classement pris pour chaque forêt. La législation forestière nigérienne adopte une attitude transactionnelle: tout en excluant le pâturage dans les forêts classées, elle décide que, lors de la délimitation d'une forêt classée, des espaces boisés suffisants doivent être laissés pour permettre la poursuite normale des activités pastorales²⁶. En cas d'impossibilité de laisser des espaces suffisants pour le libre exercice des droits d'usage, il devra être procédé, préalablement à l'acte de classement, à un règlement d'aménagement de ces usages. Il s'agit là d'une attitude positive tendant à concilier les besoins légitimes de protection des forêts et d'utilisation des ressources par les populations rurales.

Pour sa part, le Code forestier sénégalais²⁷ fait preuve d'un grand libéralisme en définissant de manière extensive les droits d'usage forestiers, y compris ceux pastoraux. Ainsi, sont autorisés dans les forêts du domaine national le parcours du bétail, l'émondage et l'ébranchage des espèces fourragères²⁸. Quant au texte forestier béninois, il permet sous certaines conditions le pâturage dans les forêts classées²⁹. Enfin, la législation forestière malienne ouvre les forêts classées au déplacement et à la pâture des animaux, dans les conditions prévues par l'acte de classement; elle impose, dans ce cas, la garde obligatoire des animaux par un berger³⁰.

Les législations forestières abordent de manière différente le problème de l'exploitation des pâturages aériens. La loi burkinabe interdit de manière générale l'ébranchage, sauf autorisation expresse du service forestier. L'ancien texte forestier malien interdisait l'ébranchage dans la partie sahélienne du pays, sa pratique étant autorisée sur le reste du territoire, sous réserve du respect de certaines normes techniques prescrites par le service forestier. Le Code forestier sénégalais, par contre, permet l'ébranchage des espèces fourragères.

Le régime forestier, on le voit, a de fortes implications sur le droit d'accès aux pâturages naturels. Partant d'une conception très restrictive à l'égard des droits d'usage pastoraux, on aujourd'hui assiste, dans les législations forestières modernes, à un assouplissement encourageant en ce qui concerne l'ouverture des forêts classées aux parcours pastoraux.

²⁵ Généralement, sont reconnus le ramassage du bois mort gisant et la récolte des fruits et des plantes alimentaires et médicinales.

²⁶ Loi du 4 mars 1974; la législation forestière nigérienne est cependant actuellement en cours de révision.

²⁷ Loi du 4 février 1993 portant Code forestier.

²⁸ Article 14 de la loi du 4 février 1993.

²⁹ Loi du 2 juillet 1993 portant régime des forêts publiques au Bénin, article 33.

³⁰ Loi du 1^{er} décembre 1994 fixant les conditions de gestion des ressources forestières.

3.2. Gestion des points d'eau

L'eau constitue la contrainte majeure de l'élevage dans plupart des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Ainsi, des ressources insuffisantes en eau limitent l'exploitation optimale des pâturages disponibles. L'absence ou l'insuffisance d'eau est également la cause du démarrage précoce des mouvements de transhumance et des conflits qui en résultent. Parfois, les ressources en eau sont disponibles, mais elles restent inaccessibles ou mal exploitées, faute d'aménagements appropriés ou de mesures rationnelles de gestion.

Depuis la sécheresse des années 70, les Etats ont pris conscience de la nécessité d'assurer une meilleure gestion des ressources en eau. Pour cela, l'adoption d'un cadre législatif et réglementaire efficace et adapté s'avère indispensable. De plus en plus d'Etats se sont dotés d'un Code de l'eau. Le Burkina l'a intégré dans la loi portant réorganisation agraire et foncière (RAF). De nouvelles lois sur l'eau ont été également adoptées en Guinée³¹ et au Niger³². D'autres Etats sont encore au stade de l'élaboration des projets, mais le mouvement semble irréversiblement engagé.

Dans tous les Etats, le régime de l'eau repose sur le principe de la domanialité des ressources en eau. Toutes ces ressources, qu'elles soient superficielles, souterraines ou atmosphériques, sont la propriété de l'Etat, représentant de la collectivité nationale. Les différents Codes de l'eau ont donc renoncé à l'institution et à l'organisation d'une catégorie juridique des eaux privées (contrairement aux législations européennes). Les Etats veulent par là, surtout dans le contexte sahélien, affirmer l'idée que l'eau est le bien commun de toute la collectivité et qu'elle doit faire l'objet d'une protection et d'une répartition équitable entre tous les utilisateurs.

Le régime d'utilisation des eaux repose en général sur une distinction entre utilisations domestiques et utilisations non domestiques de l'eau. Les premières sont en principe libres, tandis que les secondes sont réglementées par la soumission à un régime de déclaration ou d'autorisation. Sont considérés comme utilisations domestiques les prélèvements destinés à l'alimentation humaine, aux productions animales et végétales, individuelles ou familiales. En application du principe du libre usage domestique de l'eau, l'abreuvement des animaux aux points d'eau naturels est également libre. Il est aussi gratuit, aucune taxe ni redevance n'étant perçue à cette occasion.

Les législateurs africains ont prévu les cas inévitables de concurrence entre utilisateurs domestiques de l'eau. C'est pourquoi la plupart des législations de l'eau établissent un ordre de priorité. La satisfaction des besoins d'alimentation humaine est toujours considérée comme prioritaire. Quant à l'alimentation des animaux, elle vient en concurrence avec les autres utilisations domestiques de l'eau, telle que l'agriculture. De plus, des dispositions sont généralement prévues pour faire face aux situations de crise. Ainsi, la loi nigérienne prévoit qu'en cas de sécheresse les collectivités locales peuvent interdire les activités grandes consommatrices d'eau, au profit des utilisations domestiques.

³¹ Loi du 14 février 1994 portant Code de l'eau.

³² Ordonnance du 2 mars 1993 portant régime de l'eau.

Le régime de contrôle de l'utilisation des eaux domaniales vise surtout à assurer la protection quantitative des ressources en eau à l'occasion des prélèvements à des fins non domestiques. Deux techniques juridiques principales sont utilisées: la déclaration et l'autorisation. Le régime de la déclaration consiste à tenir l'autorité administrative informée de certaines utilisations de l'eau, celui de l'autorisation conduit à requérir l'agrément de l'administration avant tout prélèvement.

Le régime de contrôle de l'utilisation des eaux domaniales est important pour les utilisateurs domestiques de l'eau, tels que les éleveurs et les agriculteurs. Il permet d'éviter que certaines activités grandes consommatrices d'eau n'épuisent cette ressource au détriment des populations en général et des agriculteurs et éleveurs en particulier. Il s'agit donc de réaliser l'objectif de l'accès équitable aux ressources en eau.

Si les dispositions générales des Codes de l'eau offrent un cadre minimum d'organisation pour les points d'eau pastoraux, ils sont manifestement insuffisants pour assurer leur exploitation et leur gestion de façon efficiente. Aussi l'adoption de dispositions spécifiques aux points d'eau pastoraux s'avère-t-elle indispensable dans la plupart des cas. Le projet de Code pastoral guinéen comporte quelques prescriptions dans ce sens. On notera en particulier les pouvoirs reconnus aux autorités locales pour instituer des points d'eau réservés à des usages pastoraux.

Les problèmes de gestion des ressources en eau revêtent à cet égard une importance considérable. L'implantation des points d'eau pastoraux publics -dont l'accès est libre- a généralement eu pour résultat de déposséder les communautés pastorales des ressources de leur terroir d'attache. En effet, les infrastructures hydrauliques réalisées par les projets ou les ONG sont placées sous un régime de propriété étatique. Les populations n'ont donc plus les moyens de contrôler l'accès à l'eau et, partant, l'utilisation des pâturages de leurs terroirs. Elles se retrouvent alors impuissantes face à l'invasion de leurs terres et à la dégradation de leur environnement par les nombreux troupeaux transhumants.

Au Niger, une distinction est établie entre le régime des points d'eau et le régime des stations de pompage. La propriété des points d'eau pastoraux est reconnue aux communautés titulaires du droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles de leur terroir d'attache. La communauté doit cependant prendre en compte les droits des autres groupes, dans les limites des ressources disponibles³³. Les stations de pompage, elles, relèvent du domaine public des collectivités territoriales. Leur gestion est assurée par des comités de gestion désignés par les usagers. Un décret de 1961 réglementait déjà l'utilisation des stations de pompage et des zones de parcours qui en dépendent³⁴. Ce texte détermine les charges maximales à admettre sur les pâturages réservés autour des stations. On citera également un autre texte intéressant, datant de la même année, qui attribue la responsabilité des stations de pompage aux collectivités de base³⁵.

³³ Ordonnance du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural, article 53.

³⁴ Décret 2 décembre 1961 fixant les règles d'utilisation des stations de pompage et des zones de parcours en dépendant, par les collectivités ou individus en bénéficiant.

³⁵ Décret du 25 juillet 1961 fixant les conditions d'attribution des stations de pompes et des zones de pâturages qui y sont rattachées à certains groupements ou collectivités.

Un pays comme le Sénégal a également, très tôt, compris la nécessité de définir des servitudes et les mesures d'aménagement relatifs aux points d'eau pastoraux. Les servitudes sont des charges imposées aux fonds riverains en vue d'accroître l'utilité du point d'eau. Le décret sénégalais du 10 mars 1980 portant organisation des parcours du bétail comporte un titre relatif aux points d'eau pastoraux. Ce texte prévoit la délimitation de zones d'attente autour des forages pastoraux, à l'intérieur desquelles les défrichements sont interdits. Toute exploitation de forage pastoral à des fins non pastorales est soumise à autorisation préalable. Le texte prévoit également la délimitation de couloirs d'accès aux points d'eau pastoraux dans les zones de culture. Dans le même ordre de mesures, le texte burkinabe de la RAF prévoit, en plus des pistes d'accès, l'observation d'une zone de sécurité d'un rayon minimum de 100 mètres autour des points d'abreuvement des animaux.

Toutes ces dispositions sont fort pertinentes, mais elles resteront sans effet tant que le problème de la responsabilisation à la gestion n'aura pas été réglé. Dans ce sens, on relève une disposition intéressante du décret nigérien du 25 juillet 1961 prescrivant l'attribution des stations de pompage et des zones de pâturages qui y sont rattachées aux collectivités locales. Toutefois, la dynamisation des structures locales de gestion des points d'eau reste encore un problème à résoudre dans la plupart des pays.

3.3. Mobilité des animaux et gestion des conflits

3.3.1. La transhumance

La mobilité des animaux est sans doute la caractéristique essentielle de l'élevage africain. La mobilité est non seulement une spécificité de l'élevage, mais aussi une condition indispensable à sa survie. Très tôt, le législateur africain s'est intéressé au contrôle des mouvements des animaux. Les premiers textes relatifs à la transhumance datent de la période coloniale. On citera, par exemple, un arrêté malien de 1919 et un arrêté burkinabe de 1957.

Plusieurs raisons expliquent cet intérêt précoce pour la circulation des animaux. A l'origine, les préoccupations sanitaires ont été primordiales: il fallait maîtriser les risques de propagation des épizooties rendus préoccupants par la pratique de la transhumance. Le souci de maîtriser les conflits, souvent graves, entre communautés d'agriculteurs et d'éleveurs animera, plus tard, les intentions des législateurs ouest-africains de l'après-indépendance. Enfin, la volonté des pays d'accueil de transhumance de maîtriser les flux massifs d'animaux transhumants aboutira à l'émergence de législations très élaborées.

Des pays comme le Burkina et le Bénin ont mis l'accent sur l'élaboration d'une législation nationale de la transhumance. D'autres pays, comme le Mali et le Sénégal, ont orienté leurs efforts vers la conclusion de conventions internationales tendant à garantir la poursuite de l'indispensable mobilité du bétail à travers les frontières et à préserver le climat de coexistence pacifique entre populations frontalières.

Les textes burkinabe sur la RAF contiennent de nombreuses dispositions relatives à la transhumance. Celle-ci est réglementée à travers la définition des mesures d'aménagement nécessaires à la bonne organisation de la mobilité des animaux. Ainsi, il est prescrit que les déplacements des animaux se font obligatoirement sur les pistes prévues à cet effet (pistes à

bétail, voies d'accès, pistes de transhumance). Obligation est faite à l'Etat de délimiter des pistes de transhumance le long des routes principales régulièrement empruntées par le bétail. De même, il est prévu des mesures d'aménagement de ces pistes, telles que le balisage, l'aménagement de zones de pâturage et des points d'eau le long de ces voies. Les pistes de transhumance sont classées bien du domaine public et leur déclassement, en tout ou en partie, est soumis à l'avis préalable de la commission d'aménagement du territoire.

La législation béninoise de la transhumance est animée par le souci de maîtriser les flux d'entrée de troupeaux étrangers sur le territoire national. Le Bénin constitue, en effet, un des grands pays récepteurs de transhumants du Sahel. La loi précitée de 1987 sur la vaine pâture oblige tout propriétaire ou détenteur de troupeaux en transhumance à être détenteur d'un certificat de transhumance, document qui non seulement contient l'autorisation de départ en transhumance et la destination du troupeau, mais fait également état des vaccinations contre les épizooties majeures. Les troupeaux transhumants doivent passer par l'un des six postes d'entrée prévus à cet effet par la loi. A partir de chaque poste, des itinéraires sont prévus en direction de localités d'accueil des troupeaux transhumants, dites "zones d'accueil", dont la liste est susceptible de modification. Ne peuvent être désignées comme telles les localités recevant déjà du bétail en transhumance interne ou abritant des parcs nationaux et des réserves de faune.

La loi béninoise détermine également les périodes d'accueil de la transhumance internationale. Ainsi, l'entrée des troupeaux étrangers au Bénin ne peut se faire avant la mi-décembre. Les animaux accueillis sont obligés de quitter le territoire béninois en mars ou avril, au plus tard, selon les différentes régions. L'éleveur admis en transhumance doit demeurer dans la localité qui lui a été désignée comme zone d'accueil et assurer la garde de son troupeau, de jour comme de nuit. Le ministère de l'agriculture détermine, tous les deux ans, le nombre maximal d'animaux à recevoir, par province et par poste d'entrée.

Au Niger, un décret du 18 juin 1987 organise la circulation et le droit de pâturage du bétail dans les zones de culture. Le texte définit les espaces réservés à la circulation du bétail. On observe en particulier que, en plus des espaces habituellement retenus par les législations, les forêts classées de plus de cinq ans -conformément au Code forestier- font partie de ces zones réservées à la circulation des animaux et qu'il est strictement interdit de mettre en valeur de tels espaces à des fins agricoles.

Les législations pastorales ont par ailleurs créé des institutions chargées de l'organisation de la transhumance. On citera, au Niger, l'ordonnance du 29 octobre 1959 créant une commission domaniale chargée de la délimitation des couloirs de passage en zone de culture. La commission est composée de représentants des autorités administratives locales et des représentants des populations locales (agriculteurs et éleveurs). Au Bénin, un arrêté interministériel de 1992 a créé des comités de transhumance au niveau national et à différents niveaux locaux. Ces comités sont chargés de préparer la transhumance, d'en suivre le déroulement et d'apporter, par la concertation, des solutions aux problèmes créés.

Enfin, plusieurs conventions internationales ont été conclues au niveau régional dans le domaine de la transhumance. Certaines ont été adoptées dans le cadre d'organisations sous-régionales, telles le CILSS et la CEBV; d'autres sont constituées par des accords bilatéraux. L'accord du 2 mars 1991 relatif à la réglementation de la transhumance a été conclu entre le

Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Niger, mais n'a pas été signé par le Togo. Il fixe les principes de réglementation de la transhumance entre les Etats membres.

L'accord pose d'abord le principe de l'autorisation de la transhumance entre Etats. Tout éleveur régulièrement admis en transhumance dans un Etat partie à l'accord bénéficie de la protection du pays d'accueil et ses droits fondamentaux sont garantis par les institutions judiciaires de ce pays. Les éleveurs sont, en retour, tenus au respect de la législation du pays d'accueil, notamment en matière de protection de l'environnement. L'accord définit aussi les conditions de déplacement des animaux. En particulier, il oblige tout éleveur transhumant à détenir un certificat international de transhumance. Des dispositions sont en outre prévues eu égard à la garde des animaux en déplacement, qui doit se faire par les pistes de transhumance définies par les Etats. L'accord préconise enfin que chaque pays d'accueil fixe les périodes d'entrée et de sortie du bétail sur son territoire, détermine les zones d'arrivée des transhumants et assure un contrôle des capacités de charge.

De son côté, l'accord-cadre réglementant la transhumance entre les Etats membres du CILSS reprend, en les développant, les principes de base contenus dans l'accord CEBV. Comme le premier, il fait obligation à tout transhumant de détenir un certificat international de transhumance et invite les Etats à définir des postes d'entrée des animaux ainsi que des zones d'accueil. La durée de séjour des animaux dans le pays d'accueil est déterminée d'accord partie. L'utilisation des points d'eau est soumise à la législation du pays d'accueil.

3.3.2. Les conflits

De nombreux conflits résultent de l'organisation des activités pastorales et, surtout, des déplacements saisonniers. Les causes de ces conflits sont diverses, mais le plus souvent ils opposent agriculteurs et éleveurs à propos des dégâts causés aux champs ou des sévices infligés aux animaux.

Dans l'opinion dominante, la responsabilité des dégâts est généralement attribuée aux éleveurs, en vertu d'un principe traditionnel selon lequel "un champ ne marche pas"! C'est donc l'éleveur qui devrait toujours supporter les réparations. L'attitude des administrations locales dans le règlement des conflits est révélatrice de ce point de vue. Or, on devrait se départir du principe de la présomption de responsabilité de l'éleveur et admettre qu'il y a parfois une "divagation des exploitations agricoles" qui, d'une année sur l'autre, perturbe les mouvements des animaux.

De plus en plus, l'extension des activités agricoles se fait de manière anarchique, sans tenir compte des besoins et des droits (coutumiers ou modernes) des éleveurs quant à l'accès aux pâturages et aux points d'eau. Dans d'autres cas, c'est l'introduction de certaines cultures à cycle productif plus long qui gêne l'accès des animaux aux pâturages post-cultureaux. Enfin, il faut reconnaître que les éleveurs eux aussi éprouvent de plus en plus de difficultés à trouver la main d'oeuvre nécessaire à la bonne garde des animaux, soit que le nombre de gardiens est insuffisant par rapport à la taille du troupeau, soit que les bergers sont trop jeunes et ne mesurent pas toujours les risques de leur activité.

L'importance et la gravité des litiges ont conduit les Etats à adopter une série de mesures visant à favoriser le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs. D'une manière générale, on s'accorde pour dénoncer l'inadaptation des institutions judiciaires quant au règlement de ce genre de litiges. Les tribunaux, insuffisamment décentralisés, sont trop éloignés des populations et des réalités du terrain. Il ne faut pas négliger non plus le coût souvent prohibitif de l'accès à la justice, ni le manque de confiance dans des institutions, dont les populations ne comprennent pas toujours la logique et la rationalité.

Aussi la préférence est-elle accordée aux procédures de conciliation. Tantôt la conciliation est confiée à des commissions spécifiquement créées par voie législative ou réglementaire, tantôt il est fait recours aux institutions traditionnelles déjà en place. Au Bénin, on peut citer les comités de transhumance. Au Niger, des commissions de règlement des litiges sont mises en place et hiérarchisées au niveau local: commissions de village, de tribu ou de quartier, de canton ou de groupement³⁶. Au Burkina, un rôle est reconnu aux structures de gestion des terroirs dans le règlement des conflits fonciers locaux.

La plupart des Etats de l'Afrique de l'Ouest connaissent en outre l'institution des audiences foraines. Celles-ci permettent au juge de se déplacer périodiquement dans les villages, les jours de marché par exemple, afin de trancher les litiges locaux. Cette pratique de gestion des litiges ruraux contribue grandement à la pacification des relations entre agriculteurs et éleveurs. Mais elle se développe difficilement en raison de l'insuffisance des moyens matériels (véhicules) et humains (magistrats, greffiers, etc.) disponibles.

En matière de règlement des conflits, il faut signaler aussi l'apport des conventions régionales, conclues notamment dans le cadre du CILSS et de la CEBV. L'accord CEBV et l'accord CILSS préconisent la procédure préalable de conciliation au niveau local avant tout recours aux institutions judiciaires. L'accord CILSS précise que toute sanction administrative ou judiciaire infligée à un transhumant fait l'objet d'une communication auprès des autorités administratives frontalières du pays d'origine. Des réunions annuelles de concertation entre les Etats signataires de l'accord CILSS sont prévues en vue d'examiner les difficultés de mise en oeuvre de l'accord.

4. FONCIER ET PASTORALISME

4.1 Pastoralisme et mise en valeur foncière

4.1.1. Fondements des législations foncières

Malgré la diversité des textes fonciers en vigueur dans les différents Etats, on peut dire qu'ils s'inspirent dans l'ensemble des mêmes principes de base, pour la plupart hérités de la législation léguée par la période coloniale française. L'un de ces principes cardinaux est celui du monopole foncier de l'Etat, consistant à postuler que toutes les terres sont la propriété de l'Etat. Un tel principe est expressément affirmé dans les législations burkinabe et malienne, et il est indirectement posé dans la législation nigérienne. L'affirmation du monopole foncier

³⁶ Décret du 18 juin 1987 réglementant la circulation du bétail dans les zones de culture.

de l'Etat va en général de pair avec la négation du rôle des institutions traditionnelles chargées du foncier, au profit exclusif de l'administration publique ou, dans certains cas, de commissions spéciales de gestion foncière.

Historiquement, la prétention des Etats ouest-africains à s'appropriier l'ensemble des terres rurales repose sur la notion de "terres vacantes et sans maître". Ce concept a été utilisé comme critère d'intégration de telles terres au domaine privé de l'Etat. Les terres vacantes et sans maître sont celles qui n'ont pas de propriétaire, soit parce qu'elles n'ont jamais été appropriées, soit parce qu'après avoir été appropriées elles ont été abandonnées. Selon la doctrine, le droit de l'Etat sur ces terres est le droit supérieur qu'il a sur tous les immeubles qui: soit ne sont pas parvenus à la vie juridique, ou en ont totalement disparu, de telle manière qu'ils donnent l'apparence de n'y avoir jamais accédé; soit ont fait partie du patrimoine d'une personne qui ne se comporte plus en maître.

Dans les systèmes d'exploitation extensive et itinérante pratiqués en Afrique de l'Ouest, la plupart des terres agricoles et pastorales pourraient être considérées par l'Etat comme "vacantes et sans maître", dès lors que la mise en valeur n'est pas évidente sur une terre en jachère ou dans une zone de parcours. C'est dire combien cette notion de mise en valeur a pu, par endroits, conduire à une grande marginalisation foncière du pastoralisme.

Aux yeux de l'Etat, la mise en valeur permet non seulement de distinguer les terres appropriées des terres vacantes et sans maître, mais elle constitue aussi la condition essentielle de la consolidation des droits des particuliers sur la terre. L'attributaire ou l'utilisateur d'une terre ne voit ainsi ses droits confirmés qu'autant qu'il effectue une mise en valeur reconnue de sa terre. Mais l'activité pastorale est-elle réellement une forme reconnue de mise en valeur des terres?

Envisagée en liaison avec le pastoralisme, la notion principalement foncière de mise en valeur révèle toute son ambiguïté. En effet, si toutes les législations foncières ouest-africaines utilisent la mise en valeur comme critère de consolidation des droits fonciers des particuliers, aucune d'entre elles ne définit légalement et de manière générale ce qu'il faut entendre par la mise en valeur. Celle-ci est d'habitude interprétée par l'administration foncière comme désignant l'exploitation ou l'investissement réalisé sur le sol et doit pouvoir être constatée par l'évaluation. On l'a souvent assimilée à "l'emprise évidente et permanente" sur la terre. La sanction de l'absence de mise en valeur est en général la déchéance des droits du particulier et le retour de la terre au domaine privé de l'Etat.

On imagine toute la difficulté pour l'administration foncière de penser l'activité pastorale, mobile par essence, en termes d'emprise évidente et permanente sur le sol. La tendance générale sera de considérer que le pastoralisme ne suppose aucun droit stable sur la terre, que son exercice dans les conditions traditionnelles n'implique aucune mise en valeur et qu'il ne justifie donc aucune protection juridique.

4.1.2. Marginalisation foncière du pastoralisme

En principe, l'Etat ouest-africain, en sa qualité de propriétaire du "domaine foncier national" (ou son équivalent), assume une mission essentielle dans la garantie des activités

s'exerçant licitement sur la terre. En tant que représentant de la nation, il est l'arbitre naturel des différents intérêts concurrents qui s'expriment dans l'exploitation de la terre.

Dans la pratique, toutefois, l'Etat est loin d'assumer ses responsabilités foncières. Le monopole foncier qu'il revendique dans les textes n'a aucune réalité sur le terrain, particulièrement en zone rurale. C'est donc dire que l'Etat n'est pas en mesure, en faisant usage de son "pouvoir foncier", de rééquilibrer la course à l'occupation de l'espace en faveur du pastoralisme, dont la situation fragile est pourtant bien perçue aujourd'hui.

Pire encore, l'Etat lui-même a été, par le biais des politiques de développement, à la source d'une marginalisation certaine de l'élevage. On peut s'en convaincre en examinant les volumes limités de financement affectés au secteur élevage, ou encore en observant la carence notoire des services techniques d'encadrement dans le domaine du pastoralisme. Pourtant, l'Etat n'a pas hésité, dans bien des cas, à appliquer une ponction fiscale forte sur les pasteurs, convaincu qu'il était de leur relative aisance financière. Les risques d'une telle politique défavorable sont clairs: dépossession progressive des éleveurs des ressources pastorales qui leur sont indispensables, notamment par l'avancée incontrôlée du front de colonisation agraire.

Dans les politiques publiques de mise en valeur, les terres sont affectées à des aménagements de modernisation agricole, agro-industrielle ou hydraulique (barrages), sans considération des activités pastorales existantes, même anciennes: on se dit que les éleveurs, qui ont coutume de déplacer en permanence, peuvent toujours aller ailleurs! Lorsque des espaces de terroirs sont mobilisés pour les besoins des projets de développement, les agriculteurs sont parfois dédommages pour les pertes qui en résultent. En revanche, jamais la perte de pâturages subie par les éleveurs n'est prise en considération pour accorder un dédommagement. On retrouve là une conséquence des présupposés anciens consistant à considérer les pâturages comme des terres vacantes et sans maîtres, et l'activité pastorale comme ne pouvant représenter une mise en valeur.

4.2. Esquisse de solutions pour la sécurisation foncière du pastoralisme

4.2.1. Reconnaissance des droits d'usage pastoraux

Toutes les mesures législatives envisagées pour améliorer l'élevage traditionnel resteront de portée limitée, tant que l'on ne se décidera pas à poser la question essentielle de la sécurisation foncière du pastoralisme. Il est urgent d'admettre que l'activité pastorale a besoin d'espace, au même titre que les autres activités rurales (agriculture, foresterie, etc.). Mais cette reconnaissance suppose un changement de mentalité chez les législateurs, qui doivent enfin comprendre que, contrairement aux préjugés solidement établis, l'éleveur n'a pas toujours été un homme sans terre.

La solution adoptée par le législateur nigérien en 1993 laisse entrevoir des possibilités intéressantes en faveur d'un renversement de perspective. Sur leur terroir d'attache, les communautés pastorales se voient reconnaître des droits relativement forts, qualifiés "droit d'accès prioritaire". On pourrait, au plan théorique, considérer que la priorité accordée à la communauté autochtone sur ses pâturages repose, au fond, sur la reconnaissance d'un droit de propriété collective au profit de ladite communauté. Mais la spécificité des usages

pastoraux limite la propriété commune des pâturages: celle-ci confère le droit d'accès prioritaire, sans entraîner l'exclusion des autres utilisateurs. Là où l'éleveur ne dispose pas de la propriété commune des pâturages, c'est-à-dire sur les terroirs complémentaires, il se voit reconnaître des droits d'exploitation non prioritaires, c'est-à-dire des droits s'exerçant dans la limite des ressources disponibles.

Dans le projet de Code pastoral guinéen, la problématique de la sécurisation des droits pastoraux a été abordée de manière plus classique. L'ensemble des droits reconnus aux éleveurs sur les ressources naturelles a été qualifié de "droits d'usage pastoraux". Les droits d'usage pastoraux reconnus par le texte sont des droits réels, mais ils ne sont pas synonymes de propriété individuelle des pâturages. Dans ce cadre, les droits d'usage pastoraux sont conçus comme des droits particuliers d'usage et de jouissance des ressources naturelles nécessaires à l'exercice de l'activité pastorale.

4.2.2. Garantie des droits d'usage pastoraux

Etant qualifiés de droits réels, les droits d'usage pastoraux bénéficient de la protection juridique reconnue à cette catégorie de droits. Ainsi, seul l'intérêt général peut justifier qu'une communauté pastorale soit privée de l'usage de ses droits. Même dans cette hypothèse, la législation régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique impose en principe le paiement, aux titulaires de droits réels évincés, d'une juste et préalable indemnité.

Le Code rural nigérien adopte aussi le principe de l'indemnisation en cas privation d'une communauté de ses droits pastoraux pour cause d'utilité publique. Le projet de Code pastoral guinéen, quant à lui, opte pour la solution du dédommagement sous forme de compensation en nature, notamment par la mise à la disposition de la communauté lésée de ressources alternatives, la réalisation à son profit d'aménagements compensatoires ou de toute mesure d'accompagnement appropriée.

Pour ce qui concerne les pistes de transhumance et les voies d'accès à l'eau, leur sécurisation foncière résulte, en général, de leur classement dans le domaine public de l'Etat ou dans celui des collectivités territoriales. La même solution est adoptée par le Code rural nigérien. Les biens du domaine public étant inaliénables et imprescriptibles, l'Etat devrait normalement se sentir en devoir, au titre de la protection de ses propres droits domaniaux, de défendre les voies de circulation des animaux.

5. CONCLUSION

La crise dans laquelle se trouve actuellement le pastoralisme ouest-africain impose que des mesures urgentes soient prises au plan juridique et institutionnel. L'analyse de la législation pastorale en vigueur dans les différents Etats montre des inadaptations et des lacunes importantes dans la gestion des ressources naturelles pastorales. Ces lacunes sont encore plus graves au niveau de la sécurisation foncière du pastoralisme.

Des axes de solutions pour compléter et mieux adapter la législation pastorale existent, pour autant que l'on accepte de jeter un regard sur les coutumes et les pratiques pastorales.

On réalise alors que les sociétés pastorales traditionnelles ont, au fil des siècles, mis au point des réponses originales permettant de gérer le délicat équilibre entre les groupements humains et leur environnement, si ingrat et fragile.

C'est de la symbiose entre les coutumes et pratiques traditionnelles positives, d'une part, et les innovations et constructions législatives originales, de l'autre, que pourra naître un droit pastoral adapté. La décentralisation actuellement en cours dans la plupart des Etats de la sous-région doit être mise à profit pour assurer la promotion des règlements locaux et favoriser, ainsi, une réelle effectivité des législations pastorales à venir.

**REFORMES FONCIERES DANS LA SOUS-REGION
OUEST-AFRICAINE: PROCESSUS EXTERNE ET INTERNE**

Monique Cavérvrière

Table des matières

Introduction	79
Importance économique et culturelle des enjeux fonciers	79
Complexité juridique	80
PREMIERE PARTIE - REFLEXION EXTERNE	80
1. Processus d'élaboration	81
1.1....Collecte de l'information nécessaire	81
.....Information générale	81
.....Information juridique	82
1.2....Conception du projet de réforme	83
.....Détermination du champ de la réforme	84
.....Coordination des interventions	85
1.3....Travail de rédaction	86
2. Mise en oeuvre et suivi	87
2.1....Mise en oeuvre et suivi institutionnel	88
2.2....Actions de communication	89
DEUXIEME PARTIE - REFLEXION INTERNE	91
1. Constat: problématique fondée sur la détermination des titulaires de la maîtrise foncière	91
1.1....Détermination du système juridique de référence	92
1.2....Rapport de l'homme à la terre	95
2. Proposition: problématique fondée sur les modalités d'exercice de la maîtrise foncière	97
2.1....L'accès au capital foncier	97
2.2....La mobilisation du capital foncier	98
CONCLUSION	101
Bibliographie	102

INTRODUCTION

1. La présente étude sur "la problématique de la transformation des régimes fonciers en Afrique" s'appuie essentiellement sur l'expérience de projets de réforme législative et de projets de développement rural (notamment de l'agriculture irriguée) qui, en modifiant les modes traditionnels de mise en valeur de la terre, entraînent de profondes mutations sociales.

2. En Afrique, bien que la question se pose de manière récurrente depuis l'époque coloniale, le droit foncier est encore une discipline neuve, mal maîtrisée. En outre, phénomène social total, le système foncier est très marqué, dans chaque pays, par un ensemble de facteurs variables: coutumes ancestrales et modes traditionnels de répartition et d'occupation de l'espace, bouleversements résultant de l'apport de l'Islam ou de l'histoire coloniale, bien sûr, mais aussi spécificités tenant à la géographie, tant humaine que climatique, à la politique économique de l'Etat ou au niveau de développement du droit moderne, pour ne citer que les plus importants. La complexité juridique n'a d'égale que l'importance des enjeux fonciers et cela ne peut que conférer un caractère approximatif à tout effort de présentation synthétique.

Importance économique et culturelle des enjeux fonciers

3. Sous l'angle économique, la question foncière reflète la difficile conciliation entre les modes de faire valoir traditionnel et moderne, de type occidental. En effet, la population de la sous-région reste largement rurale (environ 75 pour cent) et la terre constitue sa principale ressource. Dans ce contexte, le régime foncier doit donc remplir un premier objectif qui est la stabilité de la relation de l'homme à la terre. Cependant, la modernisation de l'agriculture en vue du développement nécessite des investissements lourds (en matière d'irrigation, notamment) qui dépassent la capacité financière des paysans traditionnels. Les régimes fonciers doivent donc garantir à l'investisseur, non seulement la stabilité de ses droits sur le sol, mais aussi la possibilité d'en disposer pour mobiliser les investissements réalisés.

4. D'un point de vue culturel, la question foncière est doublement sensible, tant en raison de son importance dans la société africaine traditionnelle que des relents colonisateurs dont elle est porteuse. Au-delà de la diversité des perceptions locales, la terre a traditionnellement un caractère sacré, qui écarte toute idée de droit foncier individuel exclusif et régule aussi bien les transactions foncières que l'accès à la terre de membres étrangers au groupe. En outre, les souvenirs de la colonisation restent particulièrement prégnants dans ce domaine. Les "pseudo" traités fonciers par lesquels la puissance coloniale a acquis la maîtrise des terres ancestrales n'ont jamais été acceptés et, malgré tâtonnements ou retours en arrière, la main mise des Etats colonisateurs sur le sol a laissé des souvenirs vivaces qui ne sont pas étrangers à certaines difficultés que connaissent aujourd'hui les Etats indépendants (exemple: revendications des Lébous dans la presqu'île du Cap Vert au Sénégal). Cela explique, notamment, que l'intervention de l'Etat en matière foncière soit regardée avec suspicion et que les tentatives de libéralisation de l'accès à la terre ou d'assouplissement des formules de transactions foncières soit perçues négativement. Ainsi se perpétue le choc des deux cultures et tendent à s'institutionnaliser des régimes fonciers à deux vitesses, à moins que l'incompréhension culturelle ne conduise tout simplement à une situation de blocage.

Complexité juridique

5. L'état du droit est fondamentalement lié à la confusion d'une société en crise. Il révèle la tension persistante entre tradition et modernité, entre ceux qui ont continué à appréhender la terre conformément à leurs coutumes ancestrales et ceux qui, par leur entregent ou leur formation, ont pu utiliser à leur profit une législation restée le plus souvent confidentielle et contestée. La complexité juridique est le reflet de cette complexité sociale. Dans les pays d'Afrique subsaharienne anciennement colonisés par la France, le régime du soi a été très tôt envisagé. L'introduction du Code civil et du régime français de la transcription foncière (1830), puis l'adjonction de celui de l'immatriculation, inspiré tant du droit germanique que de l'Act Torrens australien (1900, 1906 et 1932), jointes à l'application des règles de la domanialité publique (1900 et 1928), n'ont pas réussi à clarifier la situation juridique d'un sol soumis par ailleurs au maillage de multiples droits coutumiers. Les échecs des tentatives menées pendant la période coloniale pour purger la terre de l'emprise traditionnelle puis pour inciter les titulaires d'un pouvoir foncier à le transformer en droit de propriété ont créé une situation chaotique.

6. Par la suite, les processus d'élaboration de régimes fonciers, mis en oeuvre de manière itérative depuis les indépendances, loin de réaliser une clarification juridique et de favoriser une utilisation rationnelle du sol urbain et rural, ont contribué à la constitution d'un tissu juridique extrêmement complexe et confus. Cela conduit à une sédimentation de strates juridiques superposées à des époques différentes mais qui restent effectives, en fait, sinon toujours en droit, dans la mesure où des groupes sociaux s'en réclament et les respectent. Cette coexistence de différents régimes a des effets fortement négatifs. Sociologiquement, elle conforte l'existence d'une société à deux vitesses; juridiquement, elle est source d'une confusion croissante et décrédibilise les institutions étatiques. Toutefois, depuis environ une décennie, une nouvelle vague de réformes ou d'initiatives a vu le jour en matière foncière. Elle traduit une évolution de la réflexion tant externe qu'interne, qui mérite d'être étudiée et accompagnée.

PREMIERE PARTIE - REFLEXION EXTERNE

7. Du point de vue externe, la réussite d'une réforme foncière dépend tant de l'adéquation du texte aux réalités locales que de sa bonne réception par ses destinataires. Une phase de mise en oeuvre et de suivi doit donc logiquement succéder à la phase de processus d'élaboration. Les études auxquelles on a participé amènent, pour chacune d'elles, à faire un constat et à formuler un certain nombre de propositions.

1. Processus d'élaboration

8. Cette phase comprend le travail préparatoire d'information, la conception et la rédaction du projet.

1.1. Collecte de l'information nécessaire

9. La complexité de la question foncière et les liens qui existent entre le régime du sol et, d'une part, d'autres branches du droit (successions, droit de la famille ou personnalité juridique des groupements, par exemple) et, d'autre part, des domaines extra-juridiques (techniques, sociologiques ou économiques notamment) sont tels que toute réflexion doit être précédée d'une recherche d'information aussi large que possible. Il est donc indispensable de procéder en premier lieu à un audit très précis de la situation existante.

10. La constitution d'une documentation générale pluridisciplinaire -notamment historique, géographique, sociologique et économique- est essentielle et doit conduire à une bonne perception, globale et concrète, des spécificités locales. Cette approche générale doit être complétée d'une étude juridique exhaustive. L'analyse approfondie de la législation foncière et du régime foncier en vigueur, ainsi que des instruments fonciers, doit être mise en perspective avec l'ensemble du cadre juridique existant afin d'en apprécier la cohérence. A ce premier stade du processus d'élaboration de la réforme, il est possible de dégager un certain nombre de contraintes, qu'il s'agisse de problèmes matériels ou de questions de fond.

Information générale

11. Une bonne documentation de base est en général facilement accessible auprès de diverses institutions, qu'il s'agisse des services publics locaux, d'organismes nationaux ou internationaux spécialisés ou d'ONG. Toutefois, la plupart du temps, cette documentation doit être complétée et actualisée. Afin de déterminer le degré d'acceptabilité de telle ou telle orientation législative, l'étude de l'ordre public social doit être affinée en tenant compte du contexte précis.

12. L'étude des documents rassemblés doit donc être complétée par une "imprégnation" locale, même si l'on peut regretter qu'elle soit parfois sommaire en raison de diverses contraintes matérielles, d'urgence notamment. Sans remettre en cause les conclusions des études menées par les spécialistes des différentes disciplines, il est en effet utile de replacer les analyses avancées dans le schéma de pensée juridique. A titre d'exemple, on évoquera le cas de l'appréciation de la situation foncière au Sénégal. On rappellera que le pays s'est doté en 1964 d'un régime foncier original par rapport à la pensée occidentale, en ce sens qu'il limite fortement, voire qu'il exclut tout recours à la propriété tant publique que privée. La réforme foncière a été suivie, en 1972, d'une réforme administrative qui a notamment déterminé les compétences foncières des différents organes décentralisés et déconcentrés. Le constat d'un mauvais fonctionnement du système -d'ailleurs plus ou moins profond selon les zones- est quasi unanime. A lire les conclusions des économistes, sociologues, ethnologues, anthropologues..., cela tient à la législation foncière, dont ils préconisent la réforme. Or, sans remettre en cause le constat de dysfonctionnement, les travaux réalisés sur des bases qui intègrent largement les données juridiques font apparaître que, si le droit foncier reste mal perçu par une frange de la population, les raisons du blocage du système sont à rechercher essentiellement dans l'organisation des compétences administratives.

Information juridique

13. Elle doit être la plus large possible et porter sur l'ensemble du droit positif. Cette formule revêt en Afrique une dimension originale et vise le droit qui s'applique effectivement, auquel les populations se réfèrent concrètement. Dès lors, cela implique l'étude du droit dit "moderne", c'est-à-dire du droit écrit: législation, jurisprudence et doctrine, mais aussi et surtout celle des coutumes, à la fois dans leur perspective historique et dans leur effectivité présente.

14. **La connaissance du droit moderne**, parce qu'il est écrit et relativement récent, paraît a priori constituer une démarche simple. En réalité, elle se révèle, la plupart du temps, extrêmement complexe dans la mesure où des problèmes de fond viennent compliquer des difficultés matérielles de recensement. Les faibles moyens dont disposent les services publics, ainsi que les conséquences de périodes d'instabilité politique, font que les textes en vigueur restent souvent confidentiels et qu'il est rare de pouvoir accéder aisément à une collection complète de Journaux officiels. Soit parce que la publication a été plus ou moins régulière -y compris même parfois celle des textes les plus récents-, soit parce qu'en raison de mauvaises conditions de conservation, des exemplaires, souvent nombreux, ont été perdus, le recensement des textes en vigueur suppose donc un travail minutieux et dont le résultat reste incertain. Cela entraîne une connaissance insuffisante de la législation, y compris trop souvent par les personnes mêmes qui sont chargées de la mettre en oeuvre.

15. Les difficultés matérielles d'accès à la législation se retrouvent dans l'étude de la jurisprudence. Les recueils de décisions sont inexistantes ou fragmentaires. En outre, les décisions des juridictions du fond sont parfois mal formulées en droit et celles des cours suprêmes peu nombreuses en matière foncière. En effet, les acteurs fonciers continuent souvent à se défier du juge moderne et préfèrent avoir recours à un conciliateur. La justice est loin. Ainsi, au Sénégal, les décisions d'affectation ou de désaffectation des terres du Domaine national ne peuvent être contestées que par le recours pour excès de pouvoir déposé auprès de la Cour suprême à Dakar. Et, en matière de droit privé immobilier, les procédures, pour être protectrices, sont très lourdes (compétence exclusive du Tribunal de grande instance dans la plupart des pays de la sous-région).

16. Enfin, si "le foncier" suscite de nombreux écrits, les études doctrinales de droit foncier africain sont rares. Quelques thèses sont soutenues, mais les publications et les travaux académiques sont perçus comme plus valorisants s'ils portent sur des institutions européennes ou occidentales; si bien que l'étude du droit africain, jugée moins noble, reste négligée. Rares sont les manuels de droit foncier qui analysent d'une manière systématique le droit national en vigueur. Les rapports élaborés dans le cadre de projets sont plus nombreux et souvent d'un intérêt technique certain mais, d'une part, ils n'apportent qu'une connaissance fragmentaire et, d'autre part, ils sont plus ou moins bien diffusés quand ils ne font pas l'objet d'une sélection subjective.

17. En tout état de cause, quel que soit son degré de précision, l'information recueillie sur le droit moderne ne donne qu'une vision parcellaire du droit qui régit les rapports des hommes à la terre et ceux qui s'établissent entre les divers utilisateurs de la ressource foncière. Dans ce domaine plus qu'ailleurs, le droit coutumier a gardé une importance fondamentale. Or, le caractère oral et la diversité du tissu juridique traditionnel ne facilitent

guère sa connaissance. Certes, de nombreux travaux existent, anthropologiques et sociologiques, notamment. Des efforts de transcription des coutumes ont été réalisés et il est possible de dégager des lignes forces, des constantes, susceptibles de servir de base de réflexion. Mais le droit coutumier reste un droit vivant. Altérées à des degrés divers, suivant les époques et les pays, par l'Islam et le fait colonial notamment, les coutumes continuent d'évoluer à un rythme plus ou moins accéléré en fonction de l'environnement économique ou de la volonté politique.

18. Au-delà des contraintes matérielles objectives, des contraintes subjectives renforcent la difficile connaissance du droit coutumier. Il n'existe pas, en effet, de dichotomie claire, manichéenne, entre droit moderne et droit coutumier, entre la population qui applique les lois écrites et celle qui se réfère aux normes traditionnelles. Pour faire prévaloir son droit, le paysan invoquera l'un ou l'autre système de normes, ou même une règle nouvelle fondée sur une approche combinée des deux et qui ne relève d'aucun.

19. Enfin, l'ensemble des difficultés d'accès à l'information générale et juridique jusqu'ici soulignées sont renforcées par les contraintes qui pèsent sur la vérification de l'information foncière. On a longtemps déploré le défaut d'outils fonciers permettant d'apprécier aussi bien l'existence des droits sur le sol que leur étendue. On a trop souvent souligné pour y revenir longuement le fait qu'il n'existe pas en Afrique de cadastre fiable et que, dans la majorité des cas, font également défaut même les simples registres prévus par les textes les plus récents. Il faut donc souligner l'aspect positif des premières opérations de mise en place d'un plan foncier rural en Guinée, en Côte d'Ivoire et en Mauritanie. On notera toutefois que si la dimension sociologique semble prise en compte, dans la mesure où l'élaboration du plan se fait en collaboration avec la population concernée, il serait souhaitable de mieux préciser juridiquement la portée du document établi et les modalités de sa gestion.

20. En conclusion de la présentation qui vient d'être faite, on soulignera que la **vérification du caractère complet et sincère de l'information** ne peut résulter que de multiples recoupements de données. Cela suppose donc que les responsables locaux soient impliqués dès cette première phase dans le processus d'élaboration de la réforme législative. Cette implication est également indispensable pour assurer la coordination entre les divers acteurs qui interviennent en matière foncière.

1.2. Conception du projet de réforme

22. L'expérience montre que la réflexion sur le contenu attendu d'une réforme foncière n'est pas toujours suffisamment poussée. En outre, la composante foncière est un élément fondamental de nombreux programmes et projets initiés en Afrique, qu'il s'agisse de conforter les formes traditionnelles d'agriculture ou d'élevage, d'introduire des formes nouvelles de mise en valeur du sol ou de procéder à un aménagement de l'espace (délimitation des communautés rurales, des terroirs, constitution d'espaces vitaux en Mauritanie, etc.). Dès lors, de nombreux intervenants préoccupés du régime du sol et du statut de ses utilisateurs ou occupants tentent de mettre en oeuvre de façon pragmatique des solutions fragmentaires. Il peut en résulter ultérieurement d'importants conflits. Ce fut par exemple le cas au Sénégal à la fin des années 1980 où des projets de développement de l'agroforesterie furent mis en oeuvre dans l'ignorance la plus totale des dispositions du régime foncier. Pour éviter ces

écueils, il est souhaitable, d'une part, de procéder à la détermination précise du champ de la réforme et, d'autre part, d'organiser la coordination des travaux des divers intervenants.

Détermination du champ de la réforme

23. Elle suppose une définition des objectifs poursuivis compatible avec le contexte social et institutionnel. Cela implique un processus progressif. La première question est relative à l'importance de la réforme envisagée. S'agit-il de formaliser une situation de fait? de compléter ou de clarifier le régime en vigueur? ou de procéder à une refonte totale du système existant, ce qui suppose non seulement la conception d'un texte foncier d'envergure mais encore des modifications législatives effectuées de concert dans d'autres domaines? A titre d'exemple, on évoquera la récurrence de la question au Sénégal. En effet, si la législation foncière adoptée en 1964 reste globalement adaptée à l'agriculture traditionnelle, elle se prête parfois difficilement au développement d'une agriculture irriguée qui suppose des investissements importants. Le débat est récurrent entre les partisans d'une refonte globale du système foncier et ceux d'une révision législative limitée.

24. La deuxième question est relative aux thèmes qui doivent faire l'objet de la réforme. Proches et complémentaires, les notions de régime foncier, droit rural ou régime domanial sont pourtant distinctes. Tandis que le régime foncier a pour objet de fixer le statut de la terre et le droit domanial, le régime des terres des personnes publiques, le droit rural détermine plutôt les modalités d'occupation et d'utilisation des terres rurales. Au-delà d'une terminologie qui peut sembler byzantine, l'important est de cerner avec précision les contours de la réforme entreprise. En effet, si le régime foncier joue un rôle central dans les sociétés africaines, encore essentiellement agricoles, il ne saurait répondre seul à l'ensemble de leurs préoccupations. Ainsi, par exemple, dans le contexte actuel de mutation des sociétés traditionnelles, la condition des femmes ou des jeunes est de plus en plus souvent évoquée et le régime foncier sollicité. Or, les dispositions foncières éventuellement prévues en leur faveur resteront lettre morte si elles sont en contradiction avec d'autres dispositions légales, notamment celles des régimes matrimoniaux ou successoraux.

25. Il est souhaitable que la détermination du champ de la réforme se fasse progressivement par la prise en compte, d'une part, des positions des pouvoirs publics et des populations concernées et, d'autre part, des avis des spécialistes compétents pour donner la mesure du possible en fonction du contexte local, tant juridique qu'institutionnel. En effet, il n'est pas rare que l'application d'un texte non abrogé soit en pratique écartée en raison de son inadaptation au contexte local. C'est ainsi, par exemple, que la réforme foncière fut mise en sommeil en Centre-afrique et au Burkina Faso, de sorte que les chefs coutumiers continuent de régir quasi exclusivement l'accès à la terre en zone rurale, au mépris du droit de l'Etat et des termes de la Réforme agro-foncière.

26. L'acceptabilité sociale et institutionnelle d'un projet de réforme doit donc être vérifiée aussi souvent que nécessaire pendant la phase d'élaboration. Ainsi il est souhaitable que les autorités nationales compétentes et les populations concernées soient informées par des moyens adaptés avant que ne soient effectués les choix qui traduiront la réforme. On peut envisager la diffusion, sous une forme simple, au sein de la population, de questionnaires relatifs à des solutions alternatives, en précisant les conséquences concrètes qui en

résulteraient pour les différents acteurs. Le Niger a eu recours à cette procédure à plusieurs reprises dans le cadre de l'élaboration du Code rural. De même, il appartient au juriste de proposer aux autorités nationales concernées divers scénarios en soulignant les avantages et les inconvénients de chacun et en mettant en évidence leurs principales résonances dans les domaines connexes (modifications législatives et mise en place d'institutions spécifiques, notamment).

27. La réflexion sur le contenu de la réforme doit être complétée par une décision sur la forme du texte. Contrairement à ce que l'on peut penser au premier abord, une prise de position en ce domaine n'est pas neutre et revêt un double aspect. Il s'agit, d'une part, de fixer l'importance quantitative des règles d'ordre public et, d'autre part, dans le respect de la Constitution, de déterminer sous quelle forme se présentera le régime nouveau.

28. La première question consiste à se demander s'il est préférable de mettre en place un régime d'ordre public (c'est largement le cas de la Réforme agro-foncière du Burkina Faso) ou de réserver le caractère impératif aux normes qui fixent les bases du régime foncier, un ensemble de règles supplétives complémentaires permettant aux acteurs fonciers de choisir, pour régler le détail de leurs relations, entre le droit moderne ou, sur une base contractuelle, la perpétuation des pratiques traditionnelles qui ne seraient pas incompatibles avec les nouveaux principes juridiques.

29. La seconde question a trait plus précisément à l'opportunité de la codification. Faut-il élaborer un bloc législatif unitaire dès l'origine -un code au sens strict du terme- que l'on ne pourra modifier que par une lourde procédure de révision législative? Est-il préférable d'élaborer une loi-cadre qui pose les principes fondamentaux d'une manière suffisamment concrète pour être immédiatement applicable, mais laisse le soin au pouvoir réglementaire de fixer les règles complémentaires? Cette dernière formule est plus souple, mais elle implique que le suivi de la réforme soit correctement assuré (ce qui ne semble pas avoir été jusqu'ici le cas, par exemple, pour le Code rural du Niger).

Coordination des interventions

30. Parce que c'est un sujet complexe, la question foncière concerne de multiples intervenants qui perçoivent différemment la réalité, ont des objectifs qui ne sont pas forcément cohérents et une notion floue des rôles de chacun d'eux. Qu'ils interviennent dans le cadre de projets autonomes ou relèvent d'institutions nationales différentes, les acteurs locaux ne collaborent pas plus entre eux (on fera par exemple référence aux positions longtemps antinomiques des services des domaines et de l'aménagement du territoire du Sénégal) qu'avec les intervenants étrangers. Or, l'élaboration d'une réforme foncière relève d'un processus long et délicat et il est nécessaire que les travaux soient conduits dans la logique et la continuité. La solution des questions foncières exige une harmonisation de l'ensemble des efforts conduits dans des cadres différents; c'est aux autorités locales qu'il appartient de la mettre en oeuvre.

31. On pourrait ainsi envisager la création d'un "Observatoire national du foncier" (voir n° 46) investi d'un pouvoir suffisant et d'une réelle indépendance. Entre autres missions, il serait chargé de centraliser l'ensemble des données et de coordonner les travaux des diverses

disciplines complémentaires. Cette coordination devrait notamment passer par l'établissement d'un calendrier logique d'intervention, dont le respect serait contrôlé par l'autorité en charge de l'Observatoire. Pour justifier cette proposition, on rappellera que lors de l'élaboration du Code rural nigérien, un certain nombre de simulations sociales n'avaient pu être réalisées qu'après la rédaction définitive du projet de loi, ce qui limitait largement leur portée. Il est donc essentiel d'avoir un organe de coordination des différentes équipes, qui propose une programmation de leur intervention dans le temps. Toutefois, celle-ci ne devrait être définitivement arrêtée qu'après discussion par les différentes équipes. Il est fondamental que chacun expose clairement les buts poursuivis et la démarche retenue afin qu'une collaboration puisse s'établir sur une base saine et qu'éventuellement les orientations définies soient révisées pour un meilleur résultat.

1.3. Travail de rédaction

32. Deux principes doivent présider à la phase de rédaction. Le premier a trait au fond du texte. Le second tient au déroulement de la démarche. Au fond, il est essentiel que le texte traduise au mieux les choix fondamentaux dans le respect d'une formulation juridique orthodoxe et cohérente et qu'il reste "modeste". L'utilisation d'une terminologie approximative ne peut qu'être source de difficultés et de conflits lors de l'application du texte. Dans des pays où la méfiance à l'égard du droit moderne reste sous-jacente, il est essentiel de tout mettre en oeuvre pour tenter d'éviter les conflits d'interprétation. A ce propos, on peut déplorer que le Code foncier et domanial guinéen, sans doute parce qu'il est un texte de compromis entre plusieurs projets d'inspirations différentes, n'ait pas toujours évité cet écueil. Le séminaire qui s'est tenu à Conakry (1992) en vue de présenter le Code aux magistrats a mis en lumière le rôle impondérable que la jurisprudence pourrait être ainsi amenée à jouer.

33. Malgré la volonté légitime de préparer un instrument perfectionné, il faut se garder de faire prévaloir la satisfaction intellectuelle sur la prise en compte de la situation concrète. Un instrument trop perfectionné, qui reste lettre morte, ne peut que conforter les populations dans le sentiment de l'inefficacité du droit moderne. Il est donc essentiel, pour faciliter la mise en oeuvre de la réforme, de poser des normes qui n'exigent que la mise en place d'institutions compatibles avec les spécificités locales. L'utilisation optimale des capacités institutionnelles, ainsi que des moyens humains et financiers disponibles, ne sera possible que s'il existe une réelle volonté politique de les mobiliser.

34. Toujours afin de vérifier l'acceptabilité de la réforme, la rédaction du projet législatif doit se faire par étapes. Soumis à discussions et critiques, puis amendés et complétés, les avant-projets peuvent être plus ou moins nombreux avant la rédaction du projet proprement dit. La difficulté réside ici dans la détermination des modalités de communication des avant-projets, n'est en effet souhaitable qu'ils fassent l'objet d'une large diffusion, mais il faut éviter que, mal interprétés, ils ne suscitent des réactions sociales inopportunes. Il semble dès lors souhaitable de préparer, à chacune des étapes, un ensemble de documents diffusés de manière sélective aux différents destinataires. Ainsi, outre le texte même de l'avant-projet de loi, il peut s'avérer parfois utile de préparer un deuxième texte, également divisé en articles, mais rédigé sous une forme plus simple, accessible à tous. Enfin, un document explicatif sera joint aux des précédents. Il devra impérativement situer chronologiquement l'avant-projet dans

le processus d'élaboration et mettre en évidence, par un commentaire détaillé, l'adéquation des solutions proposées avec les options préalablement retenues.

35. Dans la mesure où les phases précédentes auront été respectées, la rédaction définitive du projet de réforme devient une opération technique sans difficulté majeure. Il est souhaitable, pour garantir la cohérence du texte, qu'elle soit confiée à un groupe restreint composé exclusivement de techniciens du droit rompus au maniement de la terminologie et des concepts juridiques. La difficulté la plus importante tient ici à l'harmonisation des textes antérieurs avec la loi nouvelle.

36. Afin de faciliter tant la connaissance que la mise en oeuvre du droit positif, une stricte orthodoxie de l'élaboration législative suppose qu'un texte nouveau contienne les dispositions précises nécessaires à la mise en cohérence des textes antérieurs. Logiquement, la loi nouvelle procède à l'identification précise des textes qui doivent faire l'objet de modifications ou d'une abrogation totale ou partielle. Or, le processus très confus qui a abouti à la constitution du corpus législatif des pays d'Afrique occidentale (dualité du droit coutumier et de la législation coloniale, emprunts fragmentaires à la législation métropolitaine, appuis multiples, ponctuels et mal coordonnés, d'experts étrangers dans la préparation de la législation post-coloniale...), joint aux difficultés d'accès à la connaissance du droit soulignées plus haut, font qu'il est très délicat, lors de l'élaboration d'une loi nouvelle, de déterminer avec précision l'ensemble des textes qui doivent être mis en harmonie avec elle. Dès lors, le législateur a trop souvent recours à une formule large qui prévoit l'abrogation implicite de l'ensemble des dispositions incompatibles avec la loi nouvelle.

37. Concrètement, cette technique ne fait que contribuer à augmenter la confusion. Elle fait courir le risque à celui qui se prévaut d'un texte de se voir opposer son abrogation. Il en résulte une situation très confuse et particulièrement difficile à clarifier. Cela contribue largement à l'ineffectivité du droit moderne en donnant à la population le sentiment que le pouvoir politique n'est pas en mesure de conférer à ce droit une valeur égale à celle que la pression sociale et le poids des traditions confèrent à la coutume. Perçu par les paysans comme flou et moins sécurisant, le droit moderne n'est invoqué que par ceux qui, parce qu'ils maîtrisent les arcanes de l'Administration, savent pouvoir en tirer profit. Un effort tout particulier doit donc être fait sur ce point; il sera d'autant mieux à même d'atteindre son objectif que l'analyse de l'information aura été poussée.

2. Mise en oeuvre et suivi de la réforme

38. La phase de mise en oeuvre et de suivi de la législation nouvelle est déterminante. Longtemps ignorée, elle est aujourd'hui mieux prise en compte, mais doit être améliorée. Par manque ou par inadéquation des moyens institutionnels, humains ou matériels, les actions de suivi restent insuffisantes. Dès l'adoption et la publication des textes de loi, plus ou moins rapide selon la force de la volonté politique qui sous-tend la réforme, il est essentiel qu'un certain nombre d'actions institutionnelles accompagnent des actions de communication.

2.1. Mise en oeuvre et suivi institutionnel

39. Pour une efficacité optimale, l'adoption de la loi doit être immédiatement suivie de la préparation des textes complémentaires et de la création des organes et institutions nécessaires à son application. Il est essentiel que l'élaboration du régime foncier soit menée jusqu'à son terme de manière cohérente. Or, en raison de l'insuffisance de personnel national qualifié, la préparation des réformes législatives est le plus souvent le fruit d'une coopération entre experts nationaux et étrangers, dont les interventions sont rythmées par les contraintes de la collaboration internationale. Il peut en résulter une législation parcellaire ou insuffisamment cohérente et on constate trop souvent le défaut ou l'insuffisance de textes d'application (Code de l'eau au Sénégal, Code rural au Niger pour ne prendre que deux exemples).

40. Cet état de fait emporte des conséquences négatives importantes. En effet, soit le texte de base reste lettre morte, soit -la volonté politique aidant- le texte est appliqué ... sans texte d'application et ne donne donc pas satisfaction, ce qui conduit à des distorsions doctrinales ou jurisprudentielles qui sont par la suite très difficiles à corriger. On ne saurait, dès lors, trop insister sur l'importance de l'adoption des textes complémentaires dans les délais les plus courts. La continuité de la démarche permet en outre de maintenir une unité de rédaction et de limiter les confusions d'interprétation ultérieures. L'évolution du concept de "communauté rurale" dans le système foncier sénégalais est à cet égard significative. Entendue dans les textes de 1964 comme un groupe social cohérent, elle est devenue à partir de 1972 une entité administrative. Il serait aujourd'hui nécessaire de clarifier la notion afin, notamment, de faciliter l'accès à la terre des étrangers aux terroirs.

41. Créées et organisées par les textes complémentaires, les institutions nécessaires à l'effectivité de la réforme doivent être concrètement mises en place et dotées des moyens indispensables à leur fonctionnement. La tâche sera d'autant plus aisée que les textes seront réalistes. Certes, les contraintes financières sont fortes, mais tout doit être mis en oeuvre pour éviter des situations de blocage comme celle que connaissent, par exemple, les conseils ruraux au Sénégal. Dotés d'un pouvoir foncier fondamental, ils se heurtent dans son exercice à des difficultés importantes et, tandis que les problèmes de fond sont régulièrement l'objet de réflexion et ont déjà entraîné plusieurs modifications législatives, ils ne disposent même pas des moyens matériels minimum (registres, possibilité de déplacement...) pour exercer leurs fonctions.

42. La mise en place progressive de la réforme peut être une solution à retenir lorsque le contexte s'y prête, à condition qu'elle n'entraîne pas de tensions sociales. Bien organisée, elle peut faciliter les actions de sensibilisation auprès de la population. On connaît l'expérience des terroirs tests en Tanzanie. Le Sénégal a retenu cette démarche pour la mise en place des institutions administratives dotées des pouvoirs fonciers. Le choix des terroirs tests reste cependant délicat et on peut penser qu'au Sénégal le fait que la réforme n'ait été mise en oeuvre que tardivement dans la région du Fleuve ne facilite pas, aujourd'hui, l'acceptabilité des profondes mutations qu'implique le développement de la culture irriguée.

43. Il est enfin indispensable que, en même temps que sont mis en place les instruments nécessaires à la mise en oeuvre de la réforme, soient également déterminés et créés les instruments nécessaires à son évaluation. L'observatoire du foncier devrait déterminer des

indicateurs appropriés aux spécificités locales afin d'apprécier le degré de réception de la réforme par les acteurs concernés et, éventuellement, proposer les correctifs nécessaires.

2.2. Actions de communication

44. On Ta souligné, le respect des textes sera facilité par leur adéquation à l'ordre public social. Encore faut-il qu'ils soient connus et compris des différents acteurs économiques, ce qui n'est pas toujours le cas. On a ainsi pu constater qu'en Guinée, lors d'un séminaire de travail sur le nouveau régime foncier, organisé essentiellement au profit des magistrats, il est apparu que nombre de participants ignoraient que le texte -pourtant publié et en vigueur depuis plusieurs mois- avait fait l'objet d'une adoption.

45. Les actions de sensibilisation entreprises lors de l'élaboration de la réformé doivent être poursuivies après son adoption. Une diffusion très large du régime nouveau doit être organisée et adaptée aux différents interlocuteurs concernés. Les populations rurales doivent être informées par des communiqués en langues nationales, mais rien n'empêche de diversifier les méthodes de diffusion en faisant appel, par exemple, à des chanteurs traditionnels ou à des montages de saynètes (à l'instar des multiples procédés qui ont été utilisés pour diffuser le Code rural nigérien). De même, un certain nombre de personnes choisies, par secteurs géographiques, en fonction de plusieurs critères et notamment de leur poids dans la société traditionnelle, pourraient faire l'objet d'une formation spécifique et véhiculer l'information auprès de la population. En contact permanent avec les services centraux, elles seraient en mesure de leur répercuter les réactions venant de la base. Les jeunes peuvent être sensibilisés par la présentation des principes du régime foncier dans le cadre de programmes scolaires. Les stages, séminaires et forums doivent être multipliés à destination de tous les acteurs du développement, élus, agents de l'Etat, cadres du secteur privé, mais aussi intervenants étrangers.

46. Afin de faciliter la connaissance et la maîtrise du régime foncier, l'Observatoire du foncier (voir n° 31) devrait éditer une brochure d'information réunissant un ensemble de documents. En premier lieu, un corpus de l'ensemble de la réglementation relative au foncier devrait être constitué. Il ne doit toutefois pas s'agir d'un simple recensement des textes existants, mais d'une version consolidée du dispositif législatif. Chaque texte devrait faire l'objet d'une brève notice introductive, expliquant son contenu et le mettant en perspective avec le reste de la réglementation. Enfin, cette présentation devrait être complétée de textes de vulgarisation adaptés aux différentes personnes cibles. Il serait également souhaitable que, lorsqu'il existe, le Guide des investisseurs, ou le document qui en tient lieu, comporte un chapitre foncier.

47. L'époque a vécu où l'élaboration des textes était essentiellement l'oeuvre des techniciens du droit et il y a lieu de s'en féliciter. Il faut toutefois se garder de la tendance paradoxale inverse qui tend à occulter la dimension juridique des dispositions législatives, ou du moins la portée de la réflexion juridique! Au service de ceux qui ont le pouvoir de décision, le juriste doit remplir un rôle essentiel de conseil et sa formation technique est la meilleure garantie de la cohérence, tant juridique que sociale, des textes qu'il conçoit et rédige. Neutre sans être passif, il doit jouer un rôle différent, mais toujours essentiel, dans chaque phase de l'élaboration d'une réforme foncière. Complétant l'analyse juridique par

celles de divers spécialistes, il contribue à éclairer les instances compétentes sur la portée technique des réformes envisagées pour finalement traduire, en langage juridique précis, les choix politiques effectués.

DEUXIEME PARTIE - REFLEXION INTERNE

48. Entreprise pendant la période coloniale, la réflexion sur les régimes fonciers africains a, jusqu'à présent, porté essentiellement sur la détermination des titulaires de la maîtrise du sol. Bien que cette question semble aujourd'hui en voie de solution, la problématique foncière n'est pas pour autant résolue, car l'évolution du contexte économique devrait inciter à recentrer le débat autour des modalités d'exercice de la maîtrise foncière.

1. Constat: problématique fondée sur la détermination des titulaires de la maîtrise foncière

49. Que le sol soit perçu comme le territoire national, l'espace communautaire ou un bien économique, sa maîtrise constitue, dans toutes les sociétés et à toutes les époques, un enjeu fondamental. Partout, la problématique foncière est le produit de l'histoire. En Afrique, elle résulte essentiellement de la confrontation entre les systèmes fonciers coutumiers et le régime colonial. Dans l'approche traditionnelle africaine, la terre -sacrée- est un élément d'identification et de survie des collectivités coutumières ou des individus; elle est étrangère à une approche économique de type capitaliste. Imperium et dominium sont confondus et, don des dieux aux hommes, la terre ne saurait être soumise ni à la puissance publique, ni à des droits subjectifs exclusifs et absolus.

50. Au contraire, dans les pays occidentaux, au-delà des diversités nationales et des différences de régimes tant politique qu'économique, une approche globale, fruit du lent processus de construction des Etats, permet de répartir entre puissance publique et personnes privées la maîtrise du sol: à l'Etat l'imperium, la maîtrise politique fondée sur la souveraineté; aux personnes privées le dominium, la maîtrise économique, fondée sur le droit de propriété. Le sol fait l'objet d'une perception duale. Territoire national, il est soumis au pouvoir de la puissance publique qui l'organise, l'administre et détermine les principes de sa gestion dans l'intérêt général. Capital foncier, il est exploité par les personnes privées qui exercent les droits subjectifs dont elles sont titulaires. La force du droit de propriété -"le droit le plus absolu" dit l'article 544 du Code civil français- permet de protéger les titulaires de droits fonciers subjectifs contre le pouvoir régalién de l'Etat. Il se crée ainsi une situation d'équilibre entre les intérêts en présence. Le système est globalement cohérent, même si le schéma mérite d'être nuancé, dans la mesure où, suivant les époques et les pays, l'Etat invoque le droit de propriété à son profit et intervient ainsi plus ou moins dans la maîtrise et la gestion du capital foncier.

51. Le fait colonial, par le choc de cultures qu'il a réalisé, a fortement perturbé cette approche. Il a fait naître en Afrique une problématique originale de la maîtrise foncière qui mérite d'être précisée. En effet, ce n'est pas le régime foncier, tel qu'il s'était peu à peu construit en France que l'Etat colonisateur a tenté d'implanter en Afrique. Afin d'asseoir sa puissance sur des territoires dont la maîtrise répondait à une logique qui lui était étrangère, il a utilisé le droit de propriété à son profit, ajoutant ainsi la confusion juridique au bouleversement social. Cette attitude s'est traduite dans la nature des droits que l'Etat colonial exerçait sur les territoires conquis et dans les modalités de diffusion de droits fonciers subjectifs.

52. Pour confirmer ses conquêtes, l'Etat colonial a ainsi largement assis son pouvoir sur le droit de propriété du Code civil, traitant avec les détenteurs de pouvoirs locaux comme l'auraient fait des personnes de droit privé. Ce faisant, il s'est arrogé la propriété du sol colonial -ou d'une grande partie de celui-ci- sur la base soit de traités contestables, soit d'analyses tout aussi contestables de la notion de terres vacantes et sans maître. S'étant institué propriétaire foncier éminent, l'Etat colonial pouvait dès lors, en toute logique juridique, déterminer les règles d'accès au sol des personnes privées, sans que celles-ci puissent lui opposer un quelconque droit susceptible de limiter sa maîtrise. C'est ainsi qu'ont été définis non seulement les critères permettant d'identifier les ayant-droits, mais aussi le contenu des droits octroyés et les procédures à respecter.

53. Certes, concrètement, la démarche a été plus nuancée et moins linéaire. Confronté aux résistances locales, le pouvoir colonial a, suivant les époques, privilégié tantôt la démarche autoritaire, tantôt l'approche incitative, et mis en oeuvre des procédures plus ou moins respectueuses de la situation antérieure. On sait l'échec qui en est résulté: la puissance coloniale n'a jamais réellement maîtrisé les terres conquises. Quant aux populations concernées, outre qu'elles n'ont pas perçu l'intérêt de se plier à de lourdes procédures pour se voir reconnaître des droits dont elles étaient titulaires depuis des temps immémoriaux, elles ont utilisé le refus du droit occidental comme une résistance au fait colonial. C'est cette situation qui a été transmise aux Etats nouvellement indépendants. Dès lors, la question de la maîtrise du sol restait en suspens et la problématique foncière impliquait que soit déterminés, d'une part, le droit foncier objectif applicable et, d'autre part, les titulaires de droits fonciers subjectifs: choix du droit, choix des hommes.

1.1. Détermination du système juridique de référence

54. Malgré l'échec de la démarche coloniale, les Etats nouvellement indépendants ont adopté la même voie pour asseoir leur puissance sur le territoire national. Soit la législation coloniale est restée en vigueur (c'est encore aujourd'hui le cas, par exemple, de la République Centrafricaine), l'Etat indépendant succédant à l'Etat colonial; soit les législations postérieures à l'indépendance ont repris le principe de la maîtrise foncière étatique (Côte d'Ivoire, Togo, Mauritanie, Guinée et, bien que sous une forme plus originale, Sénégal).

55. Les finalités avouées étaient, certes, souvent louables et, sans doute, au moins partiellement justifiées. On a ainsi avancé la nécessité de donner à l'Etat les moyens de promouvoir le développement par une gestion foncière rationnelle et modernisée; l'obligation pour l'Etat de pallier l'absence ou l'insuffisance d'entrepreneuriat privé; la volonté de protéger les occupants traditionnels contre tout risque de spoliation par une frange de la population ou par des étrangers; etc.

56. Les formules juridiques retenues ont été variées. Le plus souvent, c'est le principe de la propriété de l'Etat sur le sol qui a été retenu, soit qu'il s'agisse d'une propriété exclusive (Burkina Faso jusqu'à la révision de la RAF de 1991) ou, plus souvent, d'une propriété éminente (Guinée, Togo, Cameroun, Côte d'Ivoire, notamment), ce qui avait pour effet d'incorporer dans le patrimoine public toutes les terres sur lesquelles n'avait pu être rapportée la preuve de l'existence d'un droit foncier subjectif. Etant donné le caractère restrictif des procédures instaurées dans ce but et la brièveté des délais impartis aux personnes privées pour

les mettre en oeuvre, il n'est pas étonnant pas de constater que la quasi-totalité des terres africaines aient été placées sous le régime de la propriété publique. Pour un résultat identique, le Sénégal a eu recours à une formule plus originale. Choissant de contenir la propriété, tant publique que privée, dans les limites qui étaient les siennes lors de l'entrée en vigueur de la réforme foncière (1964), il a placé les autres terres, soit 98 pour cent (encore 95 pour cent environ aujourd'hui), dans un vaste ensemble, non approprié et destiné à le rester, mais soumis à l'administration des pouvoirs publics.

57. Ces législations ont toutes eu pour effet de confirmer, comme principes juridiques de référence, ceux que la puissance coloniale avait tenté d'introduire. Ainsi, bien qu'étrangère à la perception traditionnelle, l'idée domine, dans les législations africaines, que la terre peut faire l'objet d'une maîtrise absolue et exclusive. Reconnue par principe à l'Etat, cette maîtrise foncière a entraîné une profonde modification des règles d'organisation de l'espace. En effet, alors que les systèmes coutumiers superposent, ou plus exactement organisent la coexistence de différentes utilisations d'une même terre, le système dit moderne, fondé sur l'exclusivité, organise l'espace par une division en zones d'activité. C'est au Sénégal que cette idée a été le mieux concrétisée: les terres du Domaine national non approprié sont réparties en quatre zones, dites "zones urbaines" (réserves foncières pour l'urbanisation), "zones classées" (réserves de protection de la faune et de la flore), "zones pionnières" (réserves de colonisation) et "zones des terroirs" (consacrées à la perpétuation de la mise en valeur traditionnelle). Cette approche paraît, à première vue, présenter un double avantage lié, d'une part, à l'aménagement du territoire et, d'autre part, à des considérations économiques.

58. En premier lieu, en effet, elle est conçue pour permettre un aménagement rationnel de l'espace, en réservant aux activités concernées les terres les mieux adaptées. C'est ainsi qu'au Niger la répartition entre espace pastoral et zones agricoles était fondée sur des critères pluviométriques et que la récente législation mauritanienne prévoit la création d'"espaces vitaux" destinés à faciliter l'extension future des terroirs. En second lieu, elle permet d'administrer le sol à moindre coût. Maître absolu d'une terre purgée des droits traditionnels, l'Etat peut en effet constituer gratuitement des réserves foncières en vue de l'extension des zones d'habitat (zones urbaines au Sénégal, espaces vitaux pour l'habitat rural en Mauritanie) ou la mise en oeuvre de grands projets de développement agricoles ou industriels (zones pionnières au Sénégal, réserves foncières en Mauritanie). Quand on sait le coût des indemnités d'expropriation, l'intérêt est loin d'être marginal.

59. Le constat fait cependant ressortir ce qu'une telle approche peut avoir de théorique. En effet, sa mise en oeuvre s'est heurtée à des difficultés jusqu'ici non résolues. Elles tiennent à des contraintes matérielles et à des obstacles de fond. En premier lieu, on constate que les outils techniques de base, indispensables à l'aménagement du territoire, ont fait défaut. Qu'il s'agisse d'entités administratives (communautés rurales au Sénégal) ou de zones à vocation plus économique (zones urbaines ou classées au Sénégal, en Côte d'Ivoire ou au Burkina Faso, par exemple), elles n'ont pas fait l'objet de délimitation précises.

60. En deuxième lieu, la démarche n'a jamais été socialement acceptée. D'une part, le diktat selon lequel l'Etat peut disposer gratuitement des terres, dès lors qu'elles ne sont pas l'assiette de droits reconnus dans le système moderne, n'a jamais pu être mis en oeuvre (l'exemple le plus net est sans doute celui du Burkina Faso où, malgré une législation très restrictive des droits fonciers subjectifs, en zone rurale le pouvoir foncier échappe de fait à

l'Etat). D'autre part, lorsque cette analyse s'est partiellement concrétisée, elle a été, le plus souvent, à l'origine de conflits sociaux (Sénégal, Mauritanie, notamment). Négligeant le mode plural de l'occupation foncière traditionnelle, l'Etat a privilégié une occupation sur une autre, exacerbant ainsi des conflits entre les occupants coutumiers. Cela s'est fait le plus souvent au détriment des pasteurs. L'on a ainsi maintes fois déploré la disparition des chemins de parcours et les difficultés d'accès aux points d'eau, ou encore le "cantonnement" des éleveurs au nord du Niger, inacceptable en période de sécheresse.

61. En troisième lieu, cette approche de l'espace reflète une vision trop strictement "aménagiste". La réflexion corrélatrice sur la gestion des terres, dont la destination était définie, a été insuffisante ou négligée. Le système a été poussé jusqu'au bout de sa logique et a été conçu comme si, libéré par la loi des droits fonciers des personnes privées, les terres l'étaient aussi de leurs occupants; l'Etat, maître exclusif de l'ensemble du sol, a ainsi édicté, pour chaque zone, des modalités d'occupation et de gestion théoriquement adaptées.

62. Logique en apparence et intellectuellement satisfaisante, cette approche emporte deux inconvénients majeurs. D'une part, l'Etat ne disposant pas des moyens de faire respecter la réglementation qu'il édicte, les occupations et les utilisations anarchiques se sont multipliées. On se contentera d'évoquer un exemple frappant: celui des zones urbaines du Sénégal. Soucieuse dans un premier temps de faire respecter la loi, la puissance publique a organisé -légalement et concrètement- le déguerpissement des occupants irréguliers. Devant le peu d'effet de ces mesures (sinon un effet social négatif) et l'explosion de la surdensification urbaine, il ne lui a plus été possible, pour garder un semblant de légalité, que d'entériner les situations de fait, en régularisant a posteriori la situation juridique des occupants et en réalisant des opérations minimales d'assainissement.

63. Le second inconvénient résulte de la même logique aménagiste qui conduit à exclure toute occupation et, à plus forte raison, toute exploitation des terres incluses dans les zones de réserve, tant que leur utilisation n'a pas été décidée et organisée par l'Etat. C'est en effet la condition sine qua non de leur disponibilité en temps opportun et au moindre coût pour la réalisation de projets de développement. Or, cela conduit à stériliser économiquement des terres, parfois pendant de longues années et, dans un contexte d'augmentation de la pression foncière, il n'est pas certain que la solution soit opportune. De plus, concrètement, plusieurs facteurs -pression foncière certes, mais aussi survivance des droits coutumiers et manque de moyens de la puissance publique- se sont combinés pour faire échec à cette vision et, en marge de la loi, les terres de réserve font l'objet d'utilisation spontanée.

64. En dernier lieu, on déplore aussi que, le plus souvent, la dimension environnementale ait été trop souvent ignorée dans l'aménagement de l'espace. L'équilibre qui résultait des utilisations multiples a été rompu sans que soient prises des mesures destinées à compenser les inconvénients liés au nouveau mode d'exploitation des sols. Les coupes d'arbres pour éviter les dégâts causés par les oiseaux dans les rizières au Sénégal, ou en Mauritanie ou la salinisation des terres irriguées, ne constituent que des exemples parmi bien d'autres.

65. Certains des inconvénients liés à une approche essentiellement "aménagiste" de la question foncière, et qui viennent d'être soulignés, sont susceptibles d'être atténués ou corrigés par la mise en place d'instruments et de procédures adaptés, comme le montrent les expériences d'établissement de plans fonciers en Guinée, en Côte d'Ivoire et en Mauritanie.

C'est notamment le cas pour les opérations de délimitation ou pour la solution de bon nombre de conflits fonciers, que la procédure de constitution du plan permet d'identifier et de régler. Par contre, aucune solution satisfaisante n'a encore été apportée aux problèmes liés à la gestion des terres de réserve. Ainsi, en Mauritanie, les modalités d'administration ou de gestion des "espaces vitaux" ne sont toujours pas déterminées. Le constat fait ailleurs laisse craindre qu'un vide juridique et une insuffisance de moyens de contrôle ne conduisent à l'affaiblissement de la réforme. Toujours est-il qu'en confirmant comme système juridique de référence, un système qui accordait aux Etats une large maîtrise du sol, les législations africaines post-coloniales ont entraîné un bouleversement en profondeur du rapport traditionnel de l'homme à la terre.

1.2. Rapport de l'homme à la terre

66. Maîtres absolus du sol, qu'ils soient ou non déclarés "propriétaire éminent", les nouveaux Etats ont prétendu régir le rapport des hommes à la terre. Ce faisant, ils sont en fait allés beaucoup plus loin dans la négation des coutumes que la législation coloniale n'avait osé le faire. Balayant les situations traditionnelles qualifiées de "situations de fait", ils ont fait de la coutume un "non-droit" et mis ainsi rapidement les occupants ancestraux en situation irrégulière. La puissance publique s'est arrogé le pouvoir exclusif d'octroyer et d'administrer les droits fonciers subjectifs. Dès lors, les droits fonciers des personnes privées, collectivités ou individus, n'existent que s'ils ont fait l'objet d'une "reconnaissance" par la puissance publique. Les critères d'attribution retenus et les procédures mises en place ont été tels que, plus que d'un processus de reconnaissance ou d'attribution, il s'est agi d'un véritable processus de purge des droits existants.

67. Confronté au délicat problème de la diversité tant des coutumes que des modes d'occupation et d'exploitation du sol, le législateur a fixé un certain nombre de critères lui permettant de sélectionner les personnes privées susceptibles d'accéder à la reconnaissance d'un droit foncier subjectif. La démarche était forcément réductrice. Globalement, on peut retenir que, si les titres octroyés sur la base de la législation coloniale ont été respectés (y compris au Sénégal où, pourtant, la volonté de marginaliser la place du droit de propriété était essentielle), les droits coutumiers ont été laminés. Le critère généralement retenu pour fonder une demande de titre fut la réalisation d'une mise en valeur, d'ailleurs définie avec plus ou moins de précision. La mise en oeuvre de ce critère, seul (Côte d'Ivoire, Togo, Guinée, Niger, Mauritanie...), ou associé à l'exigence d'une occupation effective et personnelle du sol (Sénégal), conduisait à écarter les prétentions de nombreux acteurs du jeu foncier -les chefs de terre traditionnels-, ce qui ne pouvait que vouer la démarche à l'échec, mais aussi tous ceux qui intervenaient occasionnellement, tels les pasteurs ou les pêcheurs. En fait, ce sont des raisons d'opportunité ou d'entregent qui, le plus souvent, ont présidé à la reconnaissance de droits et à la délivrance de titres fonciers.

68. De plus, les droits antérieurs n'étaient reconnus qu'à l'issue d'une procédure longue et onéreuse, au cours de laquelle les prérogatives attachées au droit prenaient une consistance progressive, pour n'atteindre que rarement la plénitude de la propriété. Si, à ces contraintes, on ajoute le fait que les régularisations devaient être demandées dans des délais fixés à titre de forclusion et que ces délais, compte tenu du contexte local, furent en général trop brefs,

on comprend que, loin de voir leur situation confirmée, les titulaires de droits fonciers coutumiers virent, au contraire, s'aggraver la précarité de leur situation juridique.

69. Ces différentes expériences ont eu des résultats sinon uniformes, du moins comparables. Loin de produire les effets annoncés, elles ont conduit à l'instauration d'un capitalisme d'Etat et au développement d'une oligarchie politico-économique. Globalement, la suprématie de l'Etat sur le foncier a été mal acceptée, au mieux ignorée, au pire rejetée. Les populations ont considéré l'Etat comme un usurpateur (Guinée, certes, mais aussi dans une moindre mesure Burkina Faso ou Sénégal où l'on a parlé, par référence à la célèbre et contestée société d'Etat, de "saédisation" de la vallée du fleuve Sénégal, et des périmètres irrigués comme des "jardins de l'Etat"). Sauf à la marge, les Africains ont résisté à cette approche des Etats indépendants, comme ils avaient résisté à celle de l'Etat colonial. Le conflit (Burkina Faso), ou du moins la coexistence complexe (Sénégal, Côte d'Ivoire), entre le droit dit "moderne" et le droit traditionnel, n'a pas été résorbé. La confusion et le sentiment d'insécurité foncière se sont développés. La pratique s'est instaurée, chez ceux qui souhaitent réaliser des investissements, de respecter cumulativement les deux systèmes juridiques, afin de bénéficier de la sécurité tant juridique que sociale.

70. Le constat est donc, dans l'ensemble, assez négatif. Le système foncier est devenu de plus en plus complexe même lorsque une législation spécifique a été adoptée. On en vient à une situation de non-droit qui augmente l'insécurité foncière et ne peut que freiner les actions de développement. En outre, les Etats n'ont eu ni les moyens financiers, ni les moyens techniques et humains pour assumer les prérogatives qu'ils s'étaient octroyées. Au delà de la remise en cause d'analyses de fond contestables, globalement, la nécessité se fait jour d'un compromis nécessaire entre une politique foncière ambitieuse et la réalité des contraintes humaines et matérielles.

71. Toutefois, une deuxième vague de réformes, engagée depuis le milieu des années 1980, fait entrevoir une meilleure appréhension des questions foncières. Le contexte global se modifie rapidement et en profondeur, entraînant un changement des mentalités propice à une évolution de la réflexion. En raison tant de l'évolution démographique que de la crise économique, la terre est désormais perçue comme un espace fini, une ressource rare et l'urgence de régler au mieux le problème de la maîtrise du sol est ressenti par tous. Par ailleurs, l'évolution du concept de mise en valeur, des modes de faire-valoir, l'augmentation de la technicité en matière agricole et l'accroissement corrélatif des coûts de production, développent la perception économique de la terre. Dès lors, juridiquement, le problème de la détermination des titulaires de la maîtrise foncière cède la place à celui des modalités d'exercice de cette maîtrise. Conscients que la maîtrise foncière publique est un échec, les Etats africains se révèlent prêts, dans l'ensemble, à faire une part plus large aux droits fonciers subjectifs (Niger, Guinée, Mauritanie et, dans une moindre mesure, Burkina Faso). Encore faut-il qu'ils les laissent s'exercer librement.

2. Proposition: problématique fondée sur les modalités d'exercice de la maîtrise foncière

72. L'intégration de l'Afrique dans le système économique international, la sécurité des échanges, l'importance des actions de développement, notamment, exigent une sécurité qui

s'accommode mal du flou juridique. La confusion qui règne en matière foncière est aujourd'hui préjudiciable à tous et la clarification des systèmes fonciers est plus que jamais incontournable. Elle passe par l'adoption et le respect d'un régime juridique incontesté. L'évolution des mentalités, conjuguée avec une réelle volonté politique, devraient aujourd'hui faciliter la réception du droit écrit, pourvu que celui-ci véhicule des normes qui, pour tenir compte des exigences d'une économie de développement, ne soient pas en opposition frontale avec les valeurs de l'Afrique traditionnelle.

73. L'échec des réformes entreprises suggère de procéder à une reformulation globale de la problématique foncière. Jusqu'alors centrée essentiellement sur la maîtrise de l'espace et ordonnée autour de la compétition entre la maîtrise publique et les droits fonciers subjectifs, elle pourrait désormais mieux intégrer les paramètres liés au développement de la dimension économique de la terre. Cela suppose que soient clarifiées les conditions d'accès au capital foncier et que soient étudiées les modalités de mobilisation de ce capital.

2.1. L'accès au capital foncier

74. La clarification des règles d'accès à la terre est plus que jamais nécessaire. Pour accompagner une démarche en ce sens, on a formulé en première partie un certain nombre de propositions touchant au processus d'élaboration et de diffusion de la loi. Elles doivent être complétées par des propositions de fond. Liées à une approche plus concrète et plus réaliste, celles-ci tiennent essentiellement à une meilleure répartition des pouvoirs fonciers entre l'Etat et les personnes privées et à un effort d'élaboration d'un système foncier respectueux des diversités, à même de prendre en compte des intérêts complexes.

75. L'équilibre des pouvoirs fonciers entre l'Etat et les personnes privées suppose le respect des droits fonciers subjectifs. Le principe est simple, sa mise en oeuvre sans doute plus délicate. Le droit moderne doit prendre en compte, de la manière la plus large possible, les droits fonciers existants. Il ne peut s'agir, sauf à retomber dans les erreurs passées, d'une opération constitutive de droit, à la suite d'une novation juridique et éventuellement sous condition. Il doit plutôt s'agir d'une traduction de l'existant dans le droit écrit, d'une démarche pratique destinée à clarifier la situation foncière et à garantir la stabilité des individus. Elle suppose donc une prise en compte du plus grand nombre de prétentions foncières, qui se révèlent fondées à la suite d'analyses sociologiques. Les procédures retenues doivent faciliter la mise en oeuvre de ce principe fondamental. S'il n'est pas contestable qu'elles doivent être adaptées aux réalités locales, deux règles de portée générale paraissent toutefois essentielles.

76. En premier lieu, toutes les précautions doivent être prises pour que les ayant-droits puissent formuler leurs prétentions. Ainsi, aucune date limite ne doit être fixée pour le dépôt des demandes. Sinon permanent, le processus de régularisation, pour être fiable, doit se dérouler sur le moyen terme. Les vicissitudes du régime de l'immatriculation le montrent: il n'est guère possible, étant donné sa complexité, d'apurer de manière satisfaisante la situation foncière dans le cadre d'une opération unique, programmée dans le temps. Certes, les exigences de stabilité et de sécurité foncières excluent une remise en cause trop facile des situations entérinées. Il faut donc prévoir, au cas par cas, une procédure qui garantisse à la fois les droits enregistrés à la suite d'un processus de vérification et d'enquête et ceux de

celui qui présente ultérieurement une demande légitime. Le recours à la conciliation peut être organisé, ou le report d'un droit de même nature sur une autre terre, voir une indemnisation, etc.

77. En second lieu, l'expérience montre que l'on ne règle pas non plus la question foncière d'une manière autoritaire, même lorsqu'il est prévu que le non respect de la législation est sanctionné par la déchéance des droits fonciers. Il semble donc préférable de mettre en place un processus permanent de clarification fondé sur une approche incitative. Là encore, le détail des procédures sera fonction du contexte local, mais plusieurs possibilités s'offrent à la réflexion: facilitation de la preuve ultérieure des droits fonciers, de leur transmission successorale, des transactions, de l'accès au crédit, par exemple.

78. La principale difficulté reste liée au fait qu'une même terre peut faire l'objet de droits complémentaires liés aux modes d'occupation traditionnelle de l'espace, ou bien concurrents en raison des différentes sources de légitimité qui peuvent être invoquées (droit coutumier, colonial ou post colonial). Il est à craindre que le mode traditionnel de mise en valeur, intermittent, discontinu et fugitif, ne suscite des requêtes conflictuelles. La solution ne doit pas nécessairement être trouvée dans une simplification forcément réductrice. Il semble préférable de traduire, au plus près possible, la réalité de la situation, en recensant à la fois l'ensemble des droits s'exerçant sur une même terre et les liens tissés entre leurs titulaires qui permettent de préciser les prérogatives de chacun. Sur la base de la situation ainsi clarifiée, il sera plus facile de réaliser, dans un second temps, si nécessaire, une simplification ou une rationalisation des modalités d'occupation ou d'exploitation de la ressource foncière, dans le respect des droits de chacun (en proposant, par exemple, une indemnisation ou l'attribution d'une autre terre).

79. Les législations les plus récentes montrent une évolution positive en faveur de la reconnaissance des droits fonciers subjectifs. C'est notamment le cas du Code rural nigérien et du Code foncier et domanial guinéen. Par ailleurs, les expériences conduites dans le cadre de l'élaboration d'un plan foncier en Guinée, en Côte d'Ivoire et en Mauritanie, font ressortir une meilleure prise en considération des situations existantes.

2.2. La mobilisation du capital foncier

80. La relation traditionnelle de l'homme à la terre est fondée sur une pluralité de droits s'exerçant sur une même terre. Elle se caractérise donc par une absence d'exclusivité et un ordonnancement -sous l'égide d'un chef de terre- de l'exercice de plusieurs usages. Cela explique l'exo-intransmissibilité de la terre. Au contraire, la perception occidentale fait essentiellement de la terre un bien économique, qui constitue souvent la valeur primordiale du patrimoine de l'individu. En outre, la terre peut servir de support à des investissements plus ou moins onéreux. Il est donc capital pour le titulaire de droits fonciers de pouvoir utiliser ce bien pour le faire fructifier au mieux de ses intérêts personnels et, éventuellement, d'en disposer.

81. Jusqu'à présent, même quand le législateur s'est occupé d'assurer largement l'accès à la terre des personnes privées (Niger, Guinée), l'idée que la terre est un bien économique n'a pas été nettement traduite dans les législations africaines. Bien que l'on progresse vers une

reconnaissance et une individualisation des droits fonciers subjectifs, les prérogatives qu'ils confèrent montrent que la notion de capital foncier reste mal perçue. Toutefois, sous la pression des faits, les mentalités évoluent. C'est notamment le cas au Sénégal et en Mauritanie, avec le développement de l'agriculture irriguée le long du fleuve Sénégal.

82. Il faut encore une fois souligner que les propositions formulées ci-après ne visent pas à effacer arbitrairement la perception traditionnelle de la terre mais à trouver un équilibre entre cette perception, ou ce qu'il en reste aujourd'hui, et les exigences liées à l'évolution du développement, c'est-à-dire, pour le titulaire du droit foncier, le pouvoir de tirer de la terre ses utilités en définissant les modalités d'exploitation, le pouvoir d'utiliser la valeur que représente la terre pour obtenir des garanties et, enfin, le pouvoir de la céder, la vendre ou la transmettre pour récupérer les investissements réalisés. Une évolution dans ce sens doit être envisagée sur le moyen et le long terme, parallèlement à l'évolution des mentalités, mais il paraît nécessaire de développer d'ores et déjà la réflexion sur ce point si l'on veut éviter de créer, à terme, une nouvelle situation de blocage en matière foncière.

83. La réflexion touche ici à la redéfinition du contenu du droit. En effet, si l'on peut dire qu'en général, aujourd'hui, les Etats africains tendent à considérer qu'ils doivent limiter la maîtrise foncière publique (pour un contre exemple, on citera cependant le cas du Burkina Faso), ils conservent une influence déterminante sur les modalités d'utilisation, d'exploitation de ce sol. Les procédures d'accès au sol et la limitation des prérogatives consenties le démontrent. L'accent doit donc être mis sur la nécessité pour l'Etat de limiter son rôle dans ces deux domaines, celui des procédures d'attribution des droits fonciers et celui de la définition de la propriété.

84. Un premier effort pourrait valablement porter sur la révision des procédures offertes aux personnes privées pour obtenir des droits fonciers. Sans bousculer les mentalités, il serait souhaitable d'accompagner leur évolution. Le schéma actuel d'attribution des droits, fondé sur une sécurisation progressive liée au constat de mise en valeur, pourrait, au moins dans un premier temps, être globalement conservé. Une simplification, plus ou moins grande selon le contexte local, permettrait d'alléger l'intervention de l'Etat et de conférer plus rapidement aux personnes privées un droit foncier plus large. Plusieurs éléments de simplification peuvent être envisagés: raccourcissement de la durée des différentes phases, suppression d'une ou plusieurs phases entre la demande initiale et la reconnaissance du droit de propriété, définition plus souple des conditions exigées (mise en valeur) pour obtenir des prérogatives foncières de plus en plus importantes.

85. Lorsque le contexte le permet, on peut envisager que l'Etat accorde directement le droit de propriété. Les exigences de l'économie de développement peuvent toutefois rendre nécessaire la persistance d'un contrôle, par les pouvoirs publics, des conditions d'exploitation du sol. Cela peut conduire à accorder un droit sous condition résolutoire, le propriétaire étant sanctionné par la perte de son droit en cas de non respect de ses engagements relatifs aux conditions d'exploitation (définition de la mise en valeur, mais aussi, suivant les cas, obligation d'effectuer des réalisations à caractère social, par exemple). Dans une phase ultérieure, lorsque la situation des services fiscaux ne l'exclut pas, la sanction que constitue la condition résolutoire peut être valablement remplacée par des mesures fiscales incitatives. Ainsi, l'assouplissement puis la modification des procédures d'accès au sol des personnes privées permettraient un recul progressif du rôle des pouvoirs publics.

86. En second lieu, si le maintien du terme de "propriété" paraît incontournable, son contenu doit susciter la réflexion. Sous sa forme de "droit le plus absolu" (article 544 du Code civil français), il est étranger à la perception africaine, du moins en matière foncière. Il ne correspond plus guère à la réalité en Europe, où les limitations apportées aux prérogatives du propriétaire se sont multipliées. Donc, parallèlement à l'action conduite sur les procédures, l'effort pourrait porter sur une redéfinition des prérogatives des personnes privées sur le sol.

87. A terme, il serait souhaitable que l'Etat reconnaisse au titulaire privé de la maîtrise foncière la capacité d'exercer librement son droit, de gérer librement la terre; en ce sens, l'on peut continuer à parler de propriété. Cela suppose notamment que le propriétaire ait le choix entre le faire-valoir direct ou indirect. Sur le court ou le long terme, il pourrait ainsi faire appel à des salariés, mettre sa terre en location ou la confier en usufruit. Les ressources humaines et les ressources financières, indispensables à l'évolution des méthodes culturales et que l'on trouve rarement réunies chez une même personne ou au sein d'une même famille, pourraient être ainsi utilisées cumulativement en faveur du développement rural. La même liberté devrait présider au choix des cultures et des méthodes techniques d'exploitation au fur et à mesure de la constitution d'un entrepreneuriat privé. Il est souhaitable que le droit accompagne les faits et éventuellement les précède en créant un cadre favorable.

88. Mais cela ne signifie pas la disparition de l'Etat comme acteur du développement. On rappellera ici les réserves émises dans ce sens à propos du Code foncier et domanial guinéen, qui restreint de manière drastique le poids de l'Etat dans le secteur foncier (Séminaire de Conakry, 10-17 janvier 1993). Un redéploiement des prérogatives privées doit s'accompagner d'un recadrage de la place et du rôle de l'Etat. Le "tout privé" risquerait d'être aussi négatif que l'a été le "tout public". La solution doit être trouvée dans une formule d'équilibre. "Moins d'Etat, mieux d'Etat", a-t-on dit; cela est valable aussi en matière foncière. En premier lieu, l'existence d'un domaine public et d'un domaine privé - d'importance raisonnable-, assortie du droit d'expropriation pour utilité publique, est un moyen d'action de la puissance publique qui ne semble pas devoir être remis en cause. Mais, surtout, il appartient à l'Etat de créer les conditions générales nécessaires au développement de l'exploitation foncière. Cela suppose la réalisation des infrastructures lourdes, la mise en place d'outils fonciers, mais aussi l'adoption de toute mesure permettant de réguler les intérêts en présence, notamment en définissant un cadre juridique approprié, suffisamment protecteur des salariés, locataires ou usufruitiers et en prenant les mesures incitatives nécessaires pour orienter les propriétaires vers le choix de la mise en valeur la plus propice au développement (fiscalité, primes, aide à l'installation, à l'exportation...).

89. Dans cette réflexion nécessaire sur le contenu de la propriété privée et les droits de l'Etat, une place particulière doit être faite aux transactions foncières. En effet, les modifications des méthodes culturales exigent des investissements financiers parfois très lourds. Elles favorisent ainsi la perception économique de la terre et l'on voit de plus en plus souvent se manifester le besoin de mobiliser ce bien, soit en consentant une hypothèque pour obtenir du crédit, soit en le vendant à un acquéreur librement choisi pour pouvoir, éventuellement, recouvrer le montant des investissements réalisés. Or, actuellement, l'inexistence d'un véritable marché foncier limite ou interdit ces opérations. Même si l'on exclut les législations où l'occupant/exploitant foncier est expressément privé du droit de disposer de la terre (Sénégal), la plupart du temps les pouvoirs publics s'arrogent un droit de regard sur le choix de l'acquéreur. Concrètement, cela peut limiter considérablement le droit

de disposer du propriétaire. Il est donc important, pour favoriser les investissements dans le domaine foncier, non seulement de faciliter l'accès à la terre et de garantir la pérennité des droits, mais encore de faciliter leur mobilisation en créant les conditions de développement d'un véritable marché foncier.

CONCLUSION

90. En conclusion de cette présentation de la problématique de la transformation des régimes fonciers en Afrique, on insistera sur quelques idées-force susceptibles de guider le législateur. En premier lieu, il est fondamental que la démarche législative s'attache à établir un équilibre entre tous les acteurs du jeu foncier, en fonction des réalités locales. L'Etat doit voir ses prérogatives de propriétaire limitées au profit de son rôle de régulateur foncier. Ce faisant, et afin de favoriser l'acceptation sociale des réformes, les pouvoirs publics doivent préférer, aux mesures autoritaires, les mesures incitatives et la démarche contractuelle.

91. En deuxième lieu, les régimes fonciers doivent être adaptés aux réalités locales. L'idée est double. Elle a souvent été avancée dans sa première acception. Ainsi, l'accent est régulièrement mis sur la dimension sociale des régimes fonciers; mais leur dimension environnementale doit également faire l'objet d'une attention particulière, même si elle peut parfois paraître contraignante à court terme pour des pays en voie de développement. Dans une acception plus large, l'adaptation implique une évolution. Il faut se garder de l'idée qu'il existe un régime supérieur aux autres, qui mérite d'être partout reproduit. Pas de solution miracle, pas de vérité définitive, l'évolution progressive et mesurée des régimes fonciers, dans la mesure où elle peut s'inscrire dans un cadre logique pré-établi, est un phénomène nécessaire.

92. En troisième lieu, étant donné la mal-administration dont souffrent la plupart des Etats africains et l'importance de la dimension foncière dans le développement, il est indispensable, pour assurer la réussite d'une réforme de quelque qualité qu'elle soit, de mettre en place les instruments adaptés. Il s'agit, bien sûr, des instruments nécessaires à la connaissance, à l'action et au suivi, que l'on a proposé de réunir dans une structure autonome qui pourrait être un "Observatoire foncier". Mais il peut s'agir également de créer une institution (ou d'élargir les pouvoirs de l'observatoire dans ce sens) susceptible de recevoir les réclamations foncières et de régler les conflits, selon une procédure adaptée qui ferait une part très large à la conciliation et à la médiation.

93. Pour avoir quelque chance de succès, une réforme foncière doit enfin s'appuyer sur: (i) un développement du droit, afin de sécuriser l'ensemble des acteurs fonciers; et (ii) un droit du développement, qui favorise l'essor des économies en garantissant l'équilibre social et le développement durable des ressources naturelles.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

BACHELET (Michel) - "La participation des systèmes agro-fonciers au développement économique et social dans les pays d'Afrique", in *Mélanges Gonidec*.

CAVERIVIERE (Monique) - "Incertitudes et devenir du Droit foncier sénégalais", *RIDC*, 1986-1.

CAVERIVIERE (Monique) - *Système foncier et problématique de l'aménagement de l'espace rural - Le cas du Sénégal*, janvier 1991, Publication PNUD.

CAVERIVIERE (Monique) et DEBENE (Marc) - *Le droit foncier sénégalais*, Mondes en devenir, XLIV, Berger Levrault, 1988.

CAVERIVIERE (Monique) et DEBENE (Marc) - "Sénégal: Problématique foncière de la nouvelle politique agricole", *PENANT*, n° 798, octobre-décembre 1988, pp. 496 à 504.

DEBENE (Marc) - "Un seul droit pour deux rêves - Regards sur le droit foncier sénégalais" *RIDC*, 1986, 1, pp. 77 et suiv.

GUYON (G.) - *Faut-il se préoccuper des questions foncières? Jusqu'où et comment? Les enseignements du développement rural en Afrique de l'Ouest*, Caisse Centrale de Coopération Economique, Division des Etudes Générales, Document de travail, janvier 1989.

HOUDEINGER (M.) - *Aspects juridiques du développement en Afrique Noire*, thèse de Nantes, 1987 (2 tomes).

LEBRIS (E.), LE ROY (E.) et LEINDORFER (F.) - *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, ORSTOM, Karthala, Paris, 1982.

OGOLLA (B.D.) - "Systèmes fonciers au Kenya", in *Etudes foncières* n° 43, p. 27 et suiv.

TJOUEN (D.) - *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais (Etude d'une réforme législative)*, La vie du droit en Afrique, Economica, 1985.

Ouvrage collectif - *La maîtrise du sol (Journées camerounaises)*, Travaux de l'Association Henri Capitant, Tome XLI, 1990, Economica.

CAHIERS TECHNIQUES DE LA FAO

ÉTUDES LÉGISLATIVES DE LA FAO

1	Wildlife and national park legislation in Asia, 1971 (A*)	31	The role of legislation in land use planning for developing countries, 1985 (A)
2	Wildlife and national park legislation in Latin America, 1971 (A* E*)	32	Agricultural census legislation, 1984 (A)
3	Vicuña conservation legislation, 1971 (A* E*)	33	Le régime juridique de la productivité des sols: éléments de droit comparé, 1985 (A E F)
4	Legal Systems for environment protection: Japan, Sweden, United States, 1972 (A*)	34	Répertoire systématique par bassin de traités, déclarations, textes législatifs et jurisprudence concernant les ressources en eau
5	Droit agraire et justice agraire, 1977 (A E* F)		internationales - Tome II, 1984 (A/E/F)
6	Agricultural credit legislation in selected developing countries, 1974 (A)	35	Regional compendium of fisheries legislation (Western Pacific Region) - Vols. I et II, 1984 (A)
7	Eléments du droit de l'alimentation, 1975 (A E F)		Législation relative au commerce international de la viande bovine, 1985 (A E F)
8	Legislación de aguas en América Central, Caribe y México-Vol. I, 1975 (E)	36	La législation forestière au Cap-Vert, en Ethiopie, en Gambie, au Mali et en Mauritanie, au Niger, au Rwanda et au Sénégal, 1986 (F)
9	A legal and institutional framework for natural resources management, 1975 (A E)	37	Impacts sur l'environnement des incitations économiques à la production agricole: étude de droit comparé, 1985 (A E F)
10	Le droit des eaux dans certains pays européens (Angleterre et pays de Galles, Belgique, Espagne, France, Israël, Italie, Turquie) - Tome I, 1977 (A E F)	38	Propiedad, tenencia y redistribución de tierras en la legislación de América Central y México, 1986 (E)
11	Fundamentos teóricos para una legislación tributaria en el sector agropecuario, 1975 (E)	39	Le statut des eaux souterraines en droit international, 1987 (A E F)
12	Normes alimentaires internationales et droits nationaux, 1976 (A/F*)	40	Statuts fonciers et politique forestière, 1986 (A F)
13	Derecho agrario y desarrollo agrícola: estado actual y perspectivas en América Latina, 1976 (E)	41	Regional compendium of fisheries legislation (Indian Ocean Region) - Vols. I et II, 1987 (A)
14	Réponses juridiques et institutionnelles à l'accroissement de la demande d'eau, 1979, (A E F)	42	Législation sur l'étiquetage des pesticides, 1987 (A E F)
15	Répertoire systématique par bassin de traités, déclarations, textes législatifs et jurisprudence concernant les ressources en eau internationales - Tome I, 1978 (A/E/F)	43	La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone, 1987 (F)
16	Législation des semences, 1978 (A E F)	44	Legal aspects of international joint ventures in agriculture, 1990 (A)
17	Le droit des eaux dans certains pays africains, 1981 (A E F)	45	The freshwater-maritime interface: legal and institutional aspects 1990 (A)
18	Reforma agraria y desarrollo rural integrado, 1979 (E)	46	La réglementation de la pêche au filet maillant dérivant en haute mer: questions juridiques, 1991 (A F)
19	La législation des eaux dans les pays d'Amérique du Sud, 1980 (A E F)	47	Les périmètres irrigués en droit comparé africain (Madagascar, Maroc, Niger, Sénégal, Tunisie), 1992 (F)
20	La législation sur la faune, la chasse et les aires protégées dans certains pays européens, 1980 (A E F)	48	Analyse préliminaire de certains textes législatifs régissant l'aquaculture, 1993 (F E)
21	Conditions imposées par les Etats côtiers aux navires de pêche étrangers (Rév. 1) - Vol. I, 1984 (A E F)	49	Traités concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation -Europe, 1993 (A/F/E)
22	Agricultural insurance legislation, 1981 (A E)	50	Législation sur l'homologation des pesticides, 1994 (E/F)
23	Le régime juridique des ressources en eau internationales, 1981 (A E F)	51	Preparing national regulations for water resources management, 1994 (A)
24	Las organizaciones de regantes en el derecho y la administración de algunos países de América Latina, 1981 (AE)	52	Evaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable: étude juridique, 1994 (F)
25	La législation sur la faune et les aires protégées en Afrique, 1981 (A F)	53	Régime juridique du contrôle et de la certification de la qualité des denrées alimentaires: puissance publique et producteurs, 1994 (A/F)
26	La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et la réglementation de la pêche du thon, 1985 (A F)	54	Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses -Asia, 1995 (A/F)
27	Compendium régional de la législation sur la pêche - Afrique occidentale (Région du COPACE), 1983 (A/F*)	55	Tendances d'évolution des législations agrofroncières en Afrique francophone, 1996 (F)
28	Législation phytosanitaire, 1984 (A E F)		
29	Legislation on foods for infants and small children, 1983 (A*)		
30	Water law in selected European countries (Cyprus, Finland, the Netherlands, Union of Socialist Republics, Yugoslavia) -Vol. II, 1983 (A)		

57 Coastal State requirements for foreign fishing, 1996 (A)

Disponibilité: janvier 1996

A - Anglais	Multil. - Multilingue
Ar - Arabe	* Epuisé
C - Chinois	** En préparation
E - Espagnol	
F - Français	
P - Portugais	

On peut se procurer les Cahiers techniques de la FAO auprès des points de vente des publications de la FAO, ou en s'adressant directement à la Section distribution et ventes, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie.