

Comment gérer le foncier en Afrique de l'Ouest?

En Afrique de l'Ouest, la compétition croissante sur la terre et les ressources engendre des conflits. Mais la pression foncière ne suffit pas à les expliquer. L'enjeu essentiel concerne le fonctionnement de lieux de décision et d'arbitrage.

Des règles foncières ne sont rien sans les autorités chargées de les définir et de les mettre en œuvre. Or, bien souvent, la loi de l'État et les règles locales sont en total décalage. Différentes instances de gestion (les autorités coutumières ou administratives, les services techniques) coexistent sans que leurs rapports soient clairement définis. Dès lors, aucun arbitrage durable ne peut être donné, les parties en présence pouvant toujours s'adresser à une autre instance pour solliciter un autre arbitrage qui irait en leur faveur.

Un consensus s'est maintenant dégagé autour du constat suivant : la gestion étatique des terres et des ressources a souvent contribué à aggraver la situation. On prône dès lors une gestion locale, plus adaptée aux réalités, tant agro-pastorales que sociales. Il demeure cependant un débat sur le sens à donner à cette « gestion locale », et en particulier sur le partage des pouvoirs entre État et populations.

▼ Les logiques de la gestion communautaire

La « logique coutumière » s'appuie sur quelques principes généraux : l'appartenance à la communauté (famille, lignage...) ouvre des droits d'usage sur les ressources qu'elle contrôle, en fonction de son statut ; la marque du travail est une forme d'appropriation, etc. Ces principes généraux sont mis en œuvre par les responsables de la communauté : chef de terre, chef de segment de lignage. Ceux-ci répartissent les ressources entre les membres de la

communauté, et peuvent affecter des droits d'usage à des « étrangers ». Leur autorité a une double dimension politique et religieuse : elle représente l'alliance du fondateur avec les génies du lieu et symbolise une installation antérieure.

▼ L'État veut contrôler les ressources

Le foncier fait partie intégrante des rapports sociaux qui gouvernent la société locale et est régi par ses autorités coutumières. Loin d'être figées, ces règles de gestion ont permis une adaptation souple des droits d'usage, constituant la référence principale des ruraux.

En Afrique francophone, depuis l'époque coloniale, l'État a tenté de prendre un contrôle plus ou moins direct sur les terres et les ressources renouvelables, sous prétexte d'une meilleure mise en valeur, ou d'une gestion plus rationnelle. La procédure d'immatriculation a été importée d'Australie où elle visait à répartir les immenses espaces vierges entre les colons. Elle permet d'affecter des terres à qui peut la « mettre en valeur », en spoliant les ayant-droits locaux.

Le contrôle des forêts – et parfois des jachères – a échappé aux paysans pour être confié aux services forestiers, essentiellement répressifs.

Loin de remédier à cette situation, les États indé-

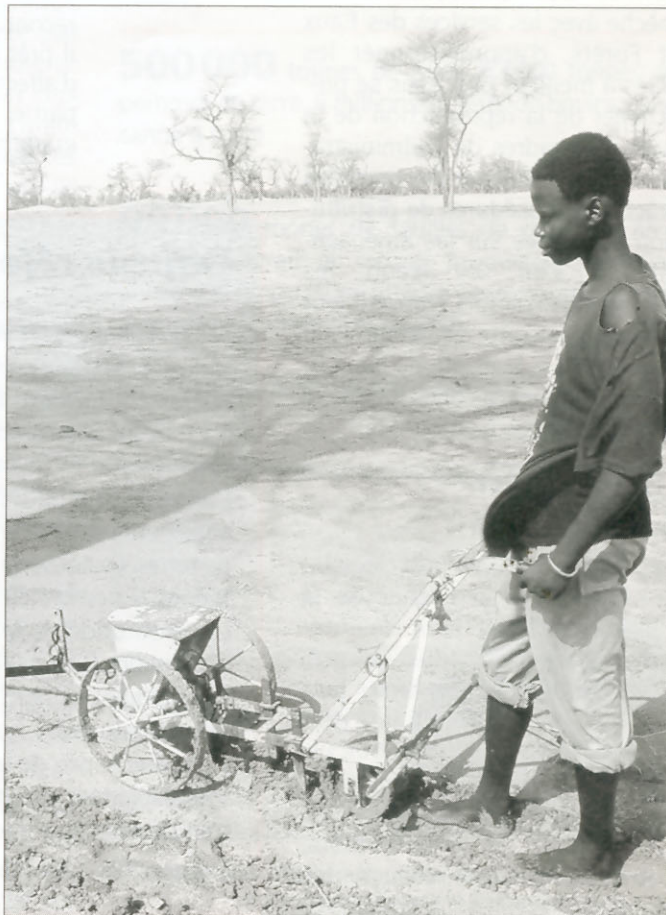
pendants l'ont même aggravée. Dans tous les pays francophones, la terre a été déclarée domaine national, toute forme d'autorité coutumière étant formellement abolie. Les droits d'usage coutumiers sont eux-mêmes fragilisés, tolérés en général mais rarement reconnus dans les textes. Une situation de libre accès de fait est ainsi créée, où chacun – muni théoriquement d'un permis administratif – peut venir couper du bois, pêcher, etc.

▼ Enjeux politiques

L'État a proclamé que la terre appartient à celui qui la travaille. Il a ainsi provoqué une course à la terre, des défrichements accélérés, la réduction des prêtres et des jachères. Par des lois en décalage complet avec la réalité, l'État a contribué à accélérer la dégradation de l'environnement et à susciter des conflits.

Cette volonté de « rationaliser » la gestion des terres résulte en partie d'une mauvaise compréhension des pratiques locales. Mais, il renvoie surtout à des enjeux politiques et économiques : la gestion

Semis de mil
et d'arachides
aux premières
pluies
hivernales
au Sénégal



Qui a accès aux ressources naturelles ?

Dans les sociétés rurales, l'accès aux ressources (terre, eau, arbres, pâturages) dépend surtout des réseaux sociaux : chacun, en fonction de son statut et des normes locales, a droit à un accès aux ressources (culture, pâturages, cueillette) contrôlées par son lignage. Tout migrant qui revient peut réclamer une parcelle. Les membres rapportés du lignage, les épouses, n'y ont accès qu'à travers la famille de leur époux, et le perdent si elles la quittent.

Les rapports entre lignages sont, quant à eux, directement liés à l'histoire locale et au mode d'alliance avec les premiers occupants. L'accès aux ressources dépend donc des jeux d'alliance entre lignages, sachant que chacun peut négocier des prêts de terre.

étatique qui nie les autorités locales, donne à l'État la possibilité d'imposer son pouvoir sur le monde rural. Procédure lourde et coûteuse, l'immatriculation permet aux personnages influents dans l'appareil d'État de se faire attribuer gratuitement des domaines. L'accès libre aux forêts permet aux charbonniers, de mèche avec les services des Eaux et Forêts, d'approvisionner les villes à meilleur prix, sans se préoccuper de la reproduction de la forêt. Les cadres de l'administration se font attribuer des parcelles grâce aux procédures de distribution des terres sur les aménagements. L'État, ses agents, les élites locales parfois, trouvent leur compte dans cette situation. Voilà pourquoi des législations inapplicables comme les codes forestiers perdurent jusqu'à aujourd'hui.

▼ Participation ou négociation

Les effets pervers des législations foncières et l'échec de la gestion étatique sont maintenant reconnus par tous. On préfère s'appuyer sur les droits fonciers locaux et revenir à une gestion locale des ressources. Gestion de terroir, responsabilisation des populations, participation sont les maîtres-mots. Ces termes peuvent recouvrir des réalités différentes. La reconnais-

sance des droits de culture, acquis par défrichement, héritage, ne suffit pas pour identifier les autorités foncières. Or, un des problèmes majeurs est justement cette dualité des instances de gestion : autorités coutumières et autorités administratives. Entre elles, il faut trouver des articulations.

La négociation avec les autorités coutumières n'est généralement pas privilégiée dans les projets participatifs. Ceux-ci s'inscrivent dans la suite logique de l'intervention étatique. Des comités de gestion proposés de l'extérieur n'ont guère de chances d'être légitimes. Pour autant, il ne faudrait pas "diaboliser" l'État, ni donner un chèque en blanc aux autorités locales. L'État est indispensable pour définir des règles, pour être un arbitre ou un recours. Les instances de gestion (comités villageois, commissions foncières, etc.) doivent permettre de garantir les droits des groupes vulnérables dans une optique d'équité.

▼ L'État, arbitre ou recours

L'État est-il prêt à renoncer au contrôle direct des ressources et à reconnaître les droits locaux ? Est-il prêt à abandonner son pouvoir d'affectation de terres sans contrepartie, ou à négocier lors de programmes d'aménagements ?

Lorsque les populations trouvent des arrangements locaux – par exemple entre agriculteurs et éleveurs sur la largeur des pistes à bétail –, est-il prêt à les reconnaître et à leur donner une valeur juridique ?

L'enjeu est crucial : vise-t-on une gestion décentralisée permettant aux populations de contrôler les ressources et d'en assumer la responsabilité juridique ? Dans ce cas, les populations peuvent définir des règles de gestion en s'appuyant sur les logiques locales de la communauté. Ou bien préfère-t-on une démarche participative, associant les populations à la mise en œuvre d'actions ou de modes de gestion ? Définie selon une rationalité technique, elle risque d'être en décalage avec les logiques paysannes.

Cela renvoie à la question de l'efficacité : comment garantir une gestion durable, qui ne dégrade pas l'environnement ? Mais il ne faut pas oublier que le choix des instances est d'abord politique. Les logiques d'intérêt qui ont abouti à la situation actuelle ne disparaissent pas miraculeusement dès lors que le mot de participation apparaît. Une gestion décentralisée des ressources se heurte encore à de profondes résistances.

Philippe Lavigne Delville

Chargé de programme au Gret,

Groupe de recherche et d'échanges technologiques

Difficile réforme foncière au Zimbabwe

Après les années de ségrégation raciale dans l'ex-Rhodésie, ce pays d'Afrique australe se libère, en 1980, de la domination sans partage de la minorité blanche. A cette époque, 9 millions d'hectares sont redistribués à 162 000 familles. Mais en 1989, 3,3 millions d'hectares seulement ont été affectés à 54 000 familles. 80 % des cessions se sont faites sur la base du volontariat exigé par la Constitution.

L'amendement de 1992 à la Constitution et la loi sur l'acquisition des terres de la même année ont renforcé la possibilité pour le gouvernement d'acquérir 5 millions d'hectares de terres. Le nouveau texte fixe précisément la taille minimale et maximale des exploitations, le nombre de celles qui peuvent être cédées et les zones d'acquisition possibles. La constitution de telles zones a été critiquée, ainsi que le plafond retenu pour les exploitations. Le seuil de rentabilité a été établi à partir de données (ratio financier, technologie) aujourd'hui dépassées. En outre, la loi interdisant le découpage d'une exploitation entre ses différentes parcelles plus ou moins exploitées, ne permet pas d'abaisser le prix de la terre sur le marché foncier. Or, la redistribution de ces parcelles sous-exploitées aurait un effet positif sur l'ensemble de la production. Cela permettrait de constituer des exploitations de tailles différentes.

Source : Roth 1994 cité par ODA (Overseas Development Administration), n° 6, octobre 1995.